

**Ministério da Fazenda**  
**Secretaria de Acompanhamento Econômico**

**Relatório de Atividades 2000**

Ministro da Fazenda  
Pedro Sampaio Mafai

Secretário-Executivo  
Ainaury Guilherme Bier

Secretário de Acompanhamento Econômico  
Cláudio Monteiro Considera

Secretário-Adjunto  
Francisco de Assis Leme Franco

Secretário-Adjunto  
Paulo Guilherme Farah Corêa

Secretário-Adjunto  
Marcelo Barbosa Saintive

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 Araújo

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

Coordenadora-Geral de Produtos Industriais  
Cristiane Alkimin Junqueira Schmidt

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

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

Coordenador-Geral de Comércio e Serviços  
Cleveland Prates Teixeira

Equipe de Coordenação do Relatório de Atividades:

Marcus Achiles Santana Soares e Barros - Assessoria do Gabinete

Kévia Frota de Albuquerque - Assessoria do Gabinete

Thais de Paiva Mello - Coordenação de Gestão

Almir Cunha da Silva - Coordenação-Geral de Defesa da Concorrência - DF

Carmem Diva Beltrão Monteiro - Coordenação-Geral de Defesa da Concorrência - RJ

Elisa Tochiko Nishizawa - Coordenação-Geral de Defesa da Concorrência - SP

Fernando da Silva Santiago - Coordenação-Geral de Produtos Industriais

Francisco Ertimá Oliveira Albuquerque - Coordenação-Geral de Produtos Agrícolas e Agroindustriais

Ricardo de João Braga - Coordenação-Geral de Serviços Públicos e Infra-estrutura

Marcelo de Matos Ramos - Coordenação-Geral de Comércio e Serviços

# SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO.....</b>	
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	
<b>1. PROMOÇÃO E DEFESA DA CONCORRÊNCIA.....</b>	
1.1. Ações de Controle de Estruturas de Mercado.....	
1.2. Ações de Controle de Condutas e Práticas Anticoncorrenciais.....	
1.3. Ações de Investigação.....	
1.4. Ações de Promoção.....	
<b>2. REGULAÇÃO DE MERCADOS.....</b>	
2.1. Ações de Regulamentação e Desregulamentação de Setores Econômicos.....	
2.2. Ações de Elaboração e Implementação de Políticas Setoriais.....	
<b>3. ACOMPANHAMENTO DE MERCADOS.....</b>	
3.1. Ações de Acompanhamento de Regimes Tarifários.....	
3.2. Ações de Acompanhamento de Preços e de Outras Variáveis de Mercado.....	
<b>4. DESENVOLVIMENTO ORGANIZACIONAL.....</b>	
4.1. Desenvolvimento na Área de Recursos Humanos e Capacitação.....	
4.2. Estruturação do Acervo Técnico, Integração de Rotinas e Fluxo de Documentos.....	
4.3. Gestão Orçamentária.....	
4.4. Recursos Informacionais e Tecnológicos.....	
<b>5. COMUNICAÇÃO, ARTICULAÇÃO E RELAÇÕES INSTITUCIONAIS.....</b>	

# APRESENTAÇÃO

Criação da Agência Nacional de Defesa do Consumidor e Concorrência. Nova sistemática de preços na indústria farmacêutica. Recrudescimento no combate aos cartéis. Formulação de novas regras para reajustes dos combustíveis. Eventos como esses, que marcaram a sociedade brasileira ao longo de 2000, ilustram de maneira clara o papel da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda na formulação e condução de importantes políticas públicas do País. No ano passado, indubitavelmente, a Seae marcou presença em discussões econômicas que freqüentaram os noticiários nacionais e o cotidiano dos cidadãos.

A Secretaria de Acompanhamento Econômico participou ativamente da elaboração do Anteprojeto de Lei da Agência Nacional de Defesa do Consumidor e Concorrência, sob coordenação da Casa Civil. A reflexão sobre as limitações do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, aliás, já havia sido iniciada pela Seae desde meados de 1999, por meio de estudos e articulação com a Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça. A Seae integrou também o Grupo responsável pela proposta de regulação do setor farmacêutico, que resultou na edição da Medida Provisória nº 2.063, em 16 de dezembro passado, além de estar representada na Câmara de Medicamentos, órgão criado com a função de autorizar reajustes extraordinários de remédios e aplicar sanções a laboratórios que agirem em desacordo com a Lei, entre outras atribuições.

Esses desafios exigiram da Secretaria esforço redobrado, uma vez que as atribuições usuais da Seae, ampliaram-se no período em questão. O impressionante aumento do número de atos de concentração analisados – de 172, em 1998, para 578, em 2000 (236% em dois anos) – demonstra bem esse fato. A estrutura organizacional da Secretaria também sofreu mudanças, a fim de responder às novas diretrizes de combates a cartéis delineadas pelo Ministério da Fazenda. Assim, foram criadas duas Coordenações-Gerais de Defesa da Concorrência, no Rio de Janeiro e em São Paulo, que, somadas à já existente em Brasília, passaram a agir com maior independência e eficiência na investigação e repressão dessas infrações. A atuação da Seae contra condutas anticoncorrenciais foi também incrementada pela adoção do *Acordo de Leniência* -



programa de redução de penas para infratores que se apresentarem espontaneamente às autoridades, colaborando efetivamente com investigações de condutas anticompetitivas – e pela instituição do *Procedimento Administrativo* – modalidade de investigação conduzida pela Seae destinada a instruir representação a ser encaminhada à Secretaria de Direito Econômico. Ambas modificações foram introduzidas na Lei nº 8.884 (Lei de Defesa da Concorrência) por meio da Lei nº 10.149.

No tocante à esfera de regulação de mercados, o período foi marcado pela constante participação de Secretaria na discussão de novos marcos regulatórios a serem adotados no Brasil, em especial nos setores de transporte terrestre, aéreo e aquaviário e de saneamento básico. Os reajustes nas tarifas de telecomunicação, energia elétrica e transporte autorizados pelo Governo foram, igualmente, objeto de detalhadas análises. À Seae também coube, durante o primeiro semestre do ano passado, emitir autorizações relacionadas a prêmios e sorteios, no âmbito da Lei nº 5.768, ação herdada do Ministério da Justiça e que demandou de seu corpo técnico significativo esforço para a execução de tarefas inteiramente novas em relação às suas atribuições regimentais.

Como poderá ser constatado pela leitura do presente Relatório de Atividades, a Seae tornou-se, em virtude dos trabalhos desenvolvidos, ponto de referência na discussão de diversos temas diretamente relacionados ao dia-a-dia dos brasileiros. Pouco mais de cinco anos depois de sua criação, a Secretaria de Acompanhamento Econômico consolida seu papel, não somente em virtude do compromisso com as diretrizes econômicas do Governo, mas também pela promoção do desenvolvimento, da livre concorrência e do bem-estar da população.

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).

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

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

As políticas de promoção e de defesa da concorrência objetivam primordialmente promover uma oferta de bens e serviços que seja a mais variada, de melhor qualidade, com o mais alto índice de inovação e disponível aos menores preços possíveis. Para isso, é necessário impedir que agentes privados, por meio de acordos explícitos, contratos com terceiros ou simples iniciativas unilaterais, restrinjam a concorrência efetiva ou potencial a que estão submetidos. Nesse sentido, constituem um instrumento complementar à abertura comercial, à privatização e à desregulamentação de mercados na promoção da eficiência econômica. Uma economia aberta e competitiva é uma condição necessária para o crescimento econômico com equidade.

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 principalmente do 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 efeitos que proporcionem vantagens competitivas para as empresas participantes. Para ponderar custos e benefícios dos atos de concentração, a Seae passou a utilizar, em 1999, o Guia para Análise Econômica de Atos de Concentração, disponível na *home page* da Secretaria ([www.fazenda.gov.br/seae/documentos/Guia1.html](http://www.fazenda.gov.br/seae/documentos/Guia1.html)) e adotado por meio da Portaria nº 39, de 29 de junho de 1999.

Com o objetivo de harmonizar procedimentos no âmbito SBDC, conferir maior celeridade à instrução dos processos e garantir maior segurança jurídica aos agentes privados, a Seae, em conjunto com a SDE, submeteu a consulta pública, o *Guia para Análise de Atos de Concentração Econômica Horizontal*, que pretende homogeneizar os procedimentos das duas Secretarias para análise de fusões, agrupamentos societários e

aquisições, dentre outros atos. O Guia conjunto, em fase final de revisão pelas duas Secretarias, é um aperfeiçoamento do Guia adotado pela Seae em 1999 e mantém todos seus pressupostos básicos.

No que se refere à repressão a condutas anticoncorrenciais, a maior preocupação refere-se à adoção de condutas concertadas ou, simplesmente, cartelização. Condutas concertadas entre empresas que atuam em um mesmo mercado são denominadas de cartéis "clássicos", que diminuem a oferta do produto e elevam artificialmente seus preços. Nesse sentido, transferem renda dos consumidores para os produtores, prejudicando não apenas os consumidores finais, mas também a economia como um todo, uma vez que inibem a atividade econômica e drenam recursos que poderiam ser destinados para finalidades produtivas. Por isso, esse tipo de conduta é considerada, universalmente, a mais grave infração à ordem econômica.

Em decorrência do alto potencial danoso dos cartéis clássicos, a Seae vem procurando enfatizar ainda mais a repressão a esse tipo de conduta desde 1999. Para isso, foram adotados, naquele ano, instrumentos legais que aumentaram os poderes de investigação da Secretaria e a sua capacidade de requisitar documentos (Portarias nº 45 da Seae e nº 305 do MF), além de terem sido criadas 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.

Em agosto do ano passado, foi editada a Medida Provisória nº 2.055 (convertida na Lei nº 10.149, de 21 de dezembro de 2000), garantindo a ampliação dos poderes de investigação da Seae e da SDE e prevendo mais recursos financeiros para essas Secretarias, mediante a instituição de taxa processual no valor de R\$ 15.000,00 sobre a análise de atos de concentração, a exemplo do que já ocorria com o Cade, para cada um dos órgãos que compõem o Sistema. A MP buscou também aperfeiçoar a Lei nº 8.884 no tocante à instrumentalização do SBDC para uma efetiva repressão cartéis "clássicos", mediante a ampliação dos poderes de investigação da Seae e da SDE e a introdução do *Acordo de Leniência*. No quadro abaixo encontram-se detalhadas as principais modificações introduzidas pela Lei nº 10.149 no sistema antitruste brasileiro:

**MODIFICAÇÕES NO SISTEMA ANTITRUSTE BRASILEIRO**  
**INTRODUZIDAS PELA LEI Nº 10.149**

- **Adequação dos critérios de territorialidade:** com a finalidade de facilitar o combate aos cartéis internacionais, buscou-se, pela alteração do artigo 2º da Lei nº 8.884, adequar os critérios de territorialidade até então vigentes, de modo a possibilitar a notificação e intimação das empresas estrangeiras na pessoa de seu braço operacional no Brasil, como mecanismo de garantia de maior eficácia e celeridade processual.
- **Ampliação dos poderes de investigação da Seae e da SDE:** as Secretarias passaram a poder não só notificar, intimar e processar as empresas que cometem infrações contra a ordem econômica, como também fazer inspeções em estabelecimentos privados, examinar estoques, documentos e até mesmo arquivos eletrônicos. As empresas ou pessoas que tentarem impedir, obstruir ou dificultar os trabalhos de investigação da Seae e da SDE poderão ser punidas com multa, instituída também pela Lei.
- **Acordo de Leniência:** programa de redução de penas para os infratores que se apresentarem espontaneamente às autoridades. Aqueles que cooperarem com o Governo, identificando os demais co-autores da infração e apresentando provas concretas, poderão ser poupados de processo administrativo ou ter as suas penas reduzidas de um a dois terços. Os líderes de cartéis não podem se beneficiar desse programa nos grupos que comandam, a não ser que denunciem outro cartel que não seja de prévio conhecimento da autoridade pública. Nesse caso, podem ter as penas atenuadas nos processos relativos aos dois cartéis. A previsão legal de acordos de leniência torna o envolvimento em cartéis mais arriscado para o infrator, dada a maior probabilidade de punição pelas autoridades. Nos Estados Unidos, pioneiro na utilização desse tipo de mecanismo, o número de cartéis descobertos aumentou cinco vezes após sua adoção. Além do benefício direto aos consumidores, agredidos pela manipulação do mercado e pela elevação de preços, o programa acelera a tramitação dos processos e reduz os custos das investigações. Os acordos que forem

propostos por infratores e recusados pela autoridade antitruste não serão considerados como confissão, nem reconhecidos como ilícitos, conferindo maior segurança jurídica aos interessados. Adicionalmente, a Lei nº 10.149, por meio de emenda à MP nº 2.055, garantiu a extensão do programa de leniência à esfera penal. O cumprimento do acordo, portanto, extingue a punibilidade criminal das infrações à ordem econômica, caso se constituam em crime de ação penal pública.

Com base nesses instrumentos e nos efeitos advindos da reestruturação a que foi submetida, a Seae pôde solicitar à SDE a instauração de alguns processos administrativos contra empresas supostamente envolvidas em cartéis clássicos, descritos mais detalhadamente neste Relatório. São iniciativas que, se lograrem êxito, reduzirão os custos privados dos produtores locais e aumentarão sua competitividade.

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. A Seae participou das 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.

A publicação da Série *Documentos de Trabalho*, a partir de junho de 1999, deu início à divulgação de estudos referentes à organização industrial, em particular sobre a 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. No ano 2000 foi publicado mais um número da série, detalhado abaixo.

## QUADRO 1

### SÉRIE DOCUMENTOS DE TRABALHO

#### **Documento de Trabalho nº 5, de outubro de 2000.**

Título: *Antitrust and Predation - Reflections on the State of the Art*

Autor: Marcelo de Matos Ramos, Coordenador da Coordenação-Geral de Comércio e Serviços da Seae.

Resumo: O estudo traz uma análise teórica sobre a política antitruste, detendo-se, de maneira específica, na questão de como aplicar a legislação antitruste à conduta anticompetitiva denominada prática de preços predatórios. Esse é um tema importante, visto que está na convergência de uma série de questões teóricas sobre antitruste que se tornarão cada vez mais relevantes devido a características específicas de boa parte das inovações tecnológicas possibilitadas pela sinergia entre recursos de informática - ao mesmo tempo poderosos e acessíveis em termos de custo - e inúmeras maneiras de se transmitir informação.

Fato importante no ano 2000 foi marcado a edição, em 11 de agosto, de Decreto instituindo Grupo de Trabalho Interministerial para apresentar proposta para a criação da Agência Nacional de Defesa do Consumidor e da Concorrência - ANC, no prazo de 60 dias. O Grupo era composto por representantes da Casa Civil da Presidência da República, da Secretaria de Direito Econômico e do Conselho Administrativo de Defesa Econômica, ambos do Ministério da Justiça, da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, e se reuniu por 13 vezes no período de agosto a outubro.

Após análise diagnóstica detalhada SBDC, sintetizada no Quadro 2, abaixo, e do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, chegou-se à conclusão de que, no caso da defesa da concorrência, a eficácia do Sistema era em grande parte determinada por questões de conteúdo legal, sendo absolutamente necessária uma revisão da legislação.

No caso da defesa do consumidor, concluiu-se que a legislação era, de forma geral, satisfatória, merecendo apenas alterações pontuais, sendo o principal aspecto a ser levado em consideração o fortalecimento do papel do órgão federal - no caso a ANC - como o coordenador da política nacional de defesa do consumidor.

## QUADRO 2

### DIAGNÓSTICO DO SISTEMA BRASILEIRO DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA

- **Ênfase excessiva em atos de concentração**, em detrimento da repressão a condutas anticompetitivas.
- **Critérios de notificação de atos de concentração excessivamente amplos**, fazendo com que o Sistema seja congestionado por operações sem qualquer impacto sobre a concorrência.
- **Controle de concentrações *a posteriori***, o que incentiva as partes a dificultar o acesso a informações relevantes para a análise pelo maior prazo de tempo possível, aumentando as pressões políticas a favor de aprovação incondicional da operação.
- **Contraditório, em processos administrativos, ocorrendo predominantemente perante a autoridade acusadora**, caracterizando um processo do tipo inquisitorial, que pode comprometer a segurança jurídica e a transparência do Sistema.
- **Reduzida eficiência administrativa e aumento do custo para o administrado**, ocasionados pela existência de três órgãos distintos, tendo como consequência o alongamento do prazo de análise dos processos.
- **Órgão judicante analisando todos os casos que dão entrada no Sistema**, não reunindo, por conseguinte, condições para priorizar aqueles casos mais complexos ou que demandariam soluções rápidas, como acontece no caso de condutas anticompetitivas.



O Grupo apresentou proposta para a criação da ANC no final de outubro, permanecendo a mesma em consulta pública por 90 dias, até 31 de janeiro de 2001, a fim de possibilitar a promoção de amplo debate social a respeito. A proposta era composta por duas minutas de anteprojeto de Lei – uma, versando sobre a criação da Agência, e a outra relativa às alterações a serem feitas no Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078) e na Lei de Defesa da Concorrência (Lei 8.884).

Segundo a proposta, a Agência será constituída por um Tribunal da Concorrência, uma Diretoria-Geral, cinco outras Diretorias, uma Procuradoria-Geral, uma Ouvidoria e uma Auditoria-Geral. As Diretorias serão: Controle de Práticas Abusivas nas Relações de Consumo, Políticas e Relações de Consumo, Acompanhamento de Mercado e Promoção da Concorrência, Repressão a Cartéis e Controle de Concentrações e Infrações.

Após a consulta pública, foram recebidas 63 sugestões, das quais 41 eram pertinentes aos dois temas envolvidos - consumidor e concorrência - 14 relacionavam-se exclusivamente ao tema do consumidor e oito eram relativas a outros assuntos que não a criação da ANC. O Quadro 3, abaixo, apresenta as principais críticas e sugestões apresentadas.

**QUADRO 3**  
**RELATÓRIO DA CONSULTA PÚBLICA SOBRE A ANC –**  
**CRÍTICAS MAIS FREQUENTES**

**ASPECTOS INSTITUCIONAIS:**

- Excesso de poderes do Diretor-Geral da Agência e o pouco poder relativo do Tribunal. O excesso de poderes do Diretor-Geral seria consubstanciado principalmente na dificuldade ou impossibilidade de revisão de suas competências de mérito e na ênfase na decisão monocrática em detrimento da decisão colegiada;

- Tratamento na mesma Agência dos temas de defesa da concorrência e de proteção ao consumidor, com provável desvantagem para a última;
- Coincidência do mandato dos diretores com o do Presidente da República;
- Não previsão da relação entre a ANC com as demais Agências reguladoras;
- Excesso de cargos e superdimensionamento da Agência;
- Perda da “marca” Cade;
- Com relação à área específica de defesa do consumidor, críticas ao fato de a proposta ter sido elaborada sem a realização de fóruns de discussão que contassem com a participação das entidades de defesa do consumidor e sugestões no sentido de que fosse criado um Conselho para auxiliar na formulação da respectiva política nacional.

#### **ASPECTOS SUBSTANTIVOS**

- Mudanças radicais de conceitos já consagrados propostas pelo Projeto e sugestão de adoção de abordagem minimalista, por meio de mudanças pontuais para sanar as principais dificuldades do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência;
- Reversão da arrecadação das multas aplicadas pela Agência em receita da própria Agência;
- Redução dos recursos do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos em consequência da destinação da arrecadação das multas da defesa da concorrência para a ANC;

- Apropriação, pela Agência, de competências locais em matéria de defesa do consumidor de autoridades municipais e/ou estaduais;
- Possibilidade de Averiguações Preliminares correrem de forma não sigilosa;
- Caracterização das infrações em absolutas e relativas, pela inexistência desses conceitos na tradição jurídica brasileira, e à transformação da prática de cartel em infração *per se*;
- Impossibilidade de rever a decisão do Diretor-Geral que arquiva Averiguação Preliminar;
- Excessivos poderes de instrução em Averiguações Preliminares;
- Novo critério de notificação (R\$150.000.000), que implicaria aumento excessivo do número de casos a serem analisados; isentaria da análise empresas não sediadas no Brasil; livraria do exame atos de âmbito global e ampliaria a análise dos casos de âmbito local;
- Retirada do critério de notificação baseado no controle de 20% de mercado relevante após a operação;
- Eliminação do requisito de distribuição equitativa de benefícios decorrentes de operações de concentração entre os requerentes e os consumidores para a aprovação das operações;
- Utilização exclusiva do critério de eficiência alocativa como benefício econômico de condutas em operações com efeitos anticompetitivos;
- Excessivo detalhamento do artigo 54, caracterizando excesso legiferante;

- Restrição do artigo 54 aos atos de concentração com retirada da frase “ou outros atos que possam limitar ou de qualquer forma prejudicar a concorrência”;
- Possibilidade de análise, pela Agência, de atos de concentração que não se enquadravam nos critérios de notificação até um ano da data de consumação;
- Pouco cuidado do Projeto com a questão do sigilo de informações.

Após o final do período de consulta pública, o Grupo de Trabalho voltou a se reunir, com o objetivo de analisar as críticas e sugestões enviadas, encontrando-se a proposta em fase de revisão e aperfeiçoamento.

## 1.1 Ações de Controle de Estruturas de Mercado

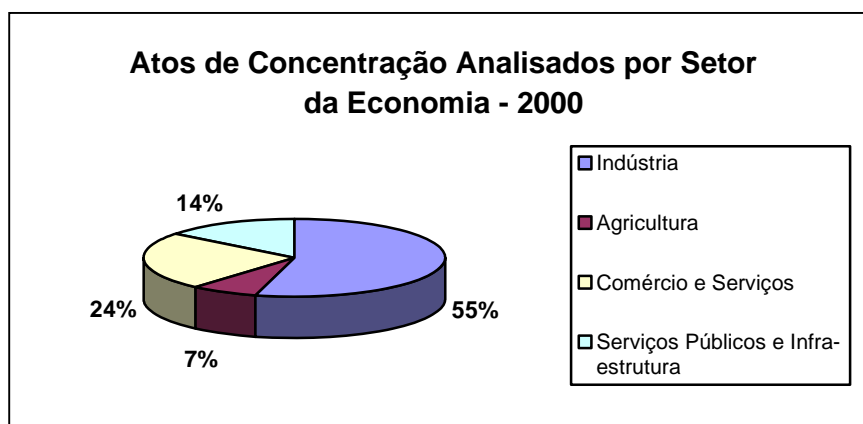
A Secretaria de Acompanhamento Econômico emitiu, em 2000, 578 Pareceres referentes a atos de concentração. No mesmo período, 692 outros processos deram entrada na Seae. No quadro abaixo, encontra-se a origem dos Pareceres emitidos e dos casos que entraram na Seae, por Coordenação-Geral, durante o ano de 2000.

Coordenação-Geral	Coordenação-Geral de Produtos Industriais	Coordenação-Geral de Produtos Agrícolas	Coordenação-Geral de Comércio e Serviços	Coordenação-Geral de Serviços Públicos e Infra-estrutura	Coordenações-Gerais de Defesa da Concorrência DF, SP e RJ (*)	TOTAL
Número de Pareceres Concluídos	313	42	140	82	1	578
Número de Casos que entraram para análise	371	40	186	94	1	692

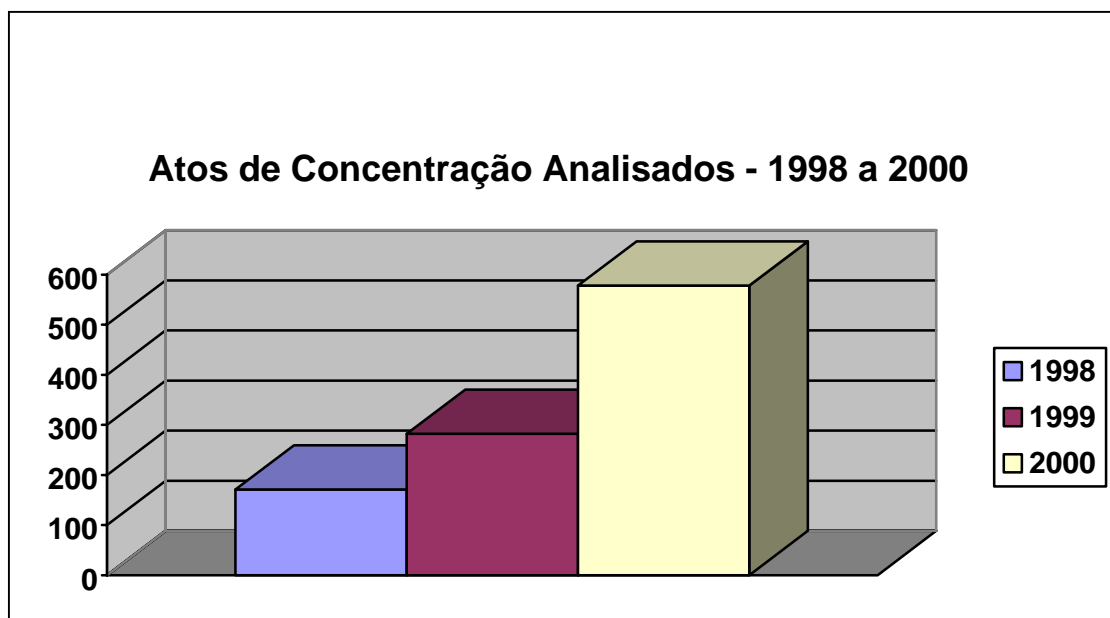
Fonte: Protocolo Seae – posição em 31/12/00.

(\*) As Coordenações-Gerais de Defesa da Concorrência dedicam-se precipuamente a analisar denúncias de formação de cartéis, daí a pequena quantidade de casos Pareceres sobre atos de concentração emitidos.

No Quadro abaixo encontra-se a divisão dos atos de concentração analisados em 2000, por setor da economia:



A comparação entre o número de Pareceres emitidos em 1998 (172), 1999 (282) e 2000 (578) permite demonstrar um aumento do volume de atos de concentração analisados da ordem de 236% em dois anos, conforme ilustrado pelo Gráfico 1, abaixo:



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

**CIFERAL COMÉRCIO, INDÚSTRIA E PARTICIPAÇÕES LTDA. / POLO INVESTIMENTOS LTDA.**

*Esse Parecer, além de envolver produtos classificados como bens de capital, examinou produtos que não possuem substitutos e são fabricados segundo as especificações técnicas estabelecidas pela autoridade pública, responsável pela concessão e fiscalização do transporte público de passageiros. A operação envolveu a aquisição, pelo valor de R\$ 6,8 milhões, de 50 % do capital social votante da Ciferal Comércio, Indústria e Participações, pelo grupo Polo Investimentos Ltda, empresa controlada pela Marcopolo S.A. por meio de compromisso de subscrição de capital.*

*O mercado relevante na dimensão produto foi composto pelas carrocerias de ônibus urbano e de microônibus, dado que estes eram os produtos em que havia superposição de atividades das empresas requerentes. Quanto a sua utilização, pode-se afirmar que o ônibus urbano tem aplicação bastante específica, qual seja, o transporte público de passageiros, e que os microônibus têm aplicações diversas, tais como o transporte executivo, turismo, escolar, e também, em menor escala, o transporte público de passageiros. Em relação à abrangência geográfica do mercado relevante, considerou-se a totalidade do território nacional, uma vez que o preço praticado pelos fabricantes instalados no País é extremamente competitivo em relação aos preços praticados no mercado internacional, o que torna a importação de carrocerias pouco atraente, se considerados os custos de transporte – sobretudo o frete e a alíquota da Tarifa Externa Comum, de 23%, e a alíquota de exceção à TEC, de 35% - e os custos de logística. Ademais, as carrocerias de ônibus são bens integrados aos chassis – e, portanto, a importação seria do produto acabado, ou seja, ônibus, traduzindo-se em dificuldade operacional à importação.*

*A operação resultou em market share conjunto de 49,62%, no mercado de carrocerias de ônibus urbano. O grau de concentração deste mercado medido pelo somatório das quatro maiores empresas (C4) foi de 88,02% (pré-operação) e de 95,38% (pós-operação), acarretando, assim, um acréscimo de 7,36%. Já no mercado de carrocerias de microônibus, a operação resultou em um market share conjunto de 58,9%. O grau de*

*concentração desse mercado medido pelo C4 é de 84,6% (pré-operação) e de 92,2% (pós-operação), acarretando um acréscimo de 7,6 %. Tendo em vista que a concentração resultante excedeu os percentuais considerados aceitáveis pelo Guia para Análise Econômica de Atos de Concentração da Seae, procedeu-se ao estudo da possibilidade de exercício unilateral do poder de mercado por parte da Marcopolo.*

*As importações não se configuraram como fator inibidor do exercício do poder de mercado, uma vez que não há registro de importação de carrocerias de ônibus, nem mesmo proveniente do Mercosul, em razão, principalmente, do fato de que o preço praticado pelos fabricantes instalados no País é extremamente competitivo em relação aos preços praticados no mercado internacional, tornando a importação de carrocerias pouco atraente. A análise demonstrou, também, que as barreiras à entrada nos mercados relevantes são baixas, por tratar-se de um setor industrial de montagem relativamente simples e de tecnologia acessível e de pouco dinamismo. Corroborando tal assertiva, demonstrou-se que a estrutura da oferta nestes mercados, nos anos de 1998 e 1999, se modificou acentuadamente, com a entrada de duas novas empresas no segmento de carrocerias de microônibus e de quatro novas no segmento de carrocerias de ônibus urbano.*

*Finalmente, o Parecer Técnico concluiu que, apesar de a operação resultar em um elevado grau de concentração econômica nos mercados de carrocerias de ônibus e de microônibus, a inexistência de significativos obstáculos à entrada de novas empresas nos mercados em questão, torna improvável o surgimento de efeitos anticompetitivos resultantes da fusão. Em outros termos, a aquisição de 50 % do capital social votante da Ciferal pela Marcopolo não aumenta o poder de mercado ou facilita seu exercício, na medida em que a entrada é suficientemente fácil para impedir que as empresas concentradas possam manter, lucrativamente, preços acima dos níveis verificados antes da operação. Diante dos argumentos levantados, sugeriu-se a aprovação do ato sem restrições.*

**ELEVADORES SCHINDLER DO BRASIL S.A. E PARS HANDEL AG /  
ELEVADORES ATLAS S.A.**

*Operação de aquisição, pela Elevadores Schindler do Brasil S.A. e pela Pars Handel AG, de 63,64% do capital votante de Elevadores Atlas S.A, segmento de elevação vertical. Os mercados relevantes identificados foram os de elevadores, escadas rolantes, serviços de manutenção de elevadores e serviços de manutenção de escadas rolantes, todos com abrangência nacional. Simultaneamente à análise dessa operação foram analisados dois outros atos de concentração (Ato de Concentração nº 08012.009081/99-07, de interesse das empresas Thyssen Industrie S.A, Thyssen Krupp Industries Participações Ltda, Elevadores Sûr S.A. Indústria e Comércio e Astel Manutenção e Assistência Técnica de Elevadores Ltda, e Ato de Concentração nº 08012.012409/99-28, de interesse das empresas Elevadores Otis e LG Industrial Systems Co. Ltda.). Assim, a Seae deparou-se com uma reestruturação do mercado de elevação vertical, cujos principais efeitos advieram da presente operação, cuja análise estendeu-se até a identificação das condições de entrada nos respectivos mercados relevantes.*

*Dada a disparidade entre os dados apresentados nos três atos de concentração, a Secretaria partiu para um aprofundamento do conhecimento do mercado, indagando a clientes, concorrentes e entidades como Abimaq e Crea seus posicionamentos acerca do negócio sob exame e terminando por construir um market share a partir das informações compiladas. Após extensa análise, concluiu-se pela aprovação da operação, tendo em vista que nos mercados de elevadores, escadas rolantes e serviços de manutenção de elevadores a probabilidade de exercício de poder de mercado em virtude da operação ser considerada baixa, dadas as condições de entrada nos mesmos; e no mercado de serviços de manutenção de escadas rolantes o acréscimo de participação foi de apenas 2,05 %, não havendo nexo causal entre a concentração decorrente da operação e a probabilidade de exercício de poder de mercado.*

#### **KODAK BRASILEIRA COM. E IND. LTDA. / IMATION DO BRASIL LTDA.**

*Tratou-se da aquisição mundial pela Kodak dos negócios de imagem para a saúde da Imation, com reflexos no mercado brasileiro. A operação já foi aprovada pelas autoridades européias e americanas de defesa da concorrência. O mercado de imagens para a saúde é muito complexo em sua dimensão produto, uma vez que envolve diversos*



*estágios tecnológicos (convencional, digital, úmido e seco), diversas etapas produtivas (captação, gravação/impressão e revelação da imagem) bem como diversos produtos (químicos, filmes e equipamentos).*

*Devido à complexidade da dimensão produto, este processo esteve desde 1998 em análise nesta Secretaria. A definição do mercado relevante levava a concentrações críticas de market share. No entanto, na última reunião com as requerentes foi solicitado um estudo didático sobre o mercado de imagens para a saúde, possibilitando uma redefinição melhor dos produtos envolvidos na operação. Tal definição reestruturou o mercado relevante, tornando aparente uma ausência de nexo causal entre a evolução do market share dos diversos produtos e o exercício do poder de mercado isolada ou coordenadamente. Além disso, séries históricas de preços apresentadas pelas requerentes, bem como argumentações desenvolvidas pelas mesmas em resposta aos ofícios, indicam uma tendência, em princípio, de saída da Kodak dos mercados mais críticos em termos de concentração. A conclusão foi pela aprovação da operação sem restrições, considerando que não foi constatado nexo causal entre a variação de concentração pré e pós-operação ou exercício de poder de mercado individual ou coordenadamente.*

#### **ARACRUZ CELULOSE S.A. / VERACEL CELULOSE S.A.**

*Aquisição, pela Aracruz, de ações representativas de 45% do capital social da Veracel Celulose S.A. Com este objetivo, a Aracruz adquiriu 70.902.070 ações ordinárias de titularidade da Odebrecht e 8.862.759 ações ordinárias pertencentes à Stora Enzo Treasury Amsterdam B.V. A celulose fabricada pela Aracruz destina-se, basicamente, à produção de papel. A celulose de eucalipto branqueada ao sulfato é uma pasta sólida obtida através do processamento físico e químico da madeira de eucalipto, pertencente ao grupo de fibras tipo curta, utilizada como um dos insumos necessários para a produção de papéis sanitários; papéis de imprimir, e escrever revestidos ou não revestidos; papéis especiais como o fotográfico; dentre outros tipos de papéis.*

*Cabe ressaltar que as vendas de mudas de eucalipto desenvolvidas pela Veracel, referem-se somente à madeira danificada ou sem uso industrial. Atualmente, a Veracel*

*não participa do mercado de venda de eucalipto (adulto) para a indústria de celulose. Segundo as requerentes, o início estimado para o fornecimento de madeira pela Veracel à Aracruz está previsto para 1º de janeiro de 2002. Mesmo assim, essa integração não acarretará numa prática anticompetitiva, uma vez que a Aracruz já possui um sistema integrado de produção (plantio de eucalipto e fabricação de celulose). Do exposto, verificou-se não haver necessidade de prosseguir com as etapas seguintes da análise. Como não há concentração horizontal e como a integração vertical não apresenta efeitos anticompetitivos, concluiu-se pela aprovação sem restrição.*

***BASF S.A. / TAKEDA CHEMICAL INDUSTRIES LTDA.***

*Tratou-se da transferência, já aprovada pelo FTC norte-americano, dos negócios de vitaminas à granel da Takeda para a Basf, compreendendo as atividades de marketing, vendas e distribuição relativas às vitaminas produzidas pela Takeda e à produção de vitaminas, havendo ainda a constituição de joint venture, no Japão, cujo objeto será o exercício no Japão das atividades de marketing e distribuição das vitaminas produzidas ou vendidas pela Basf. O mercado relevante analisado foi o de vitaminas à granel C e B2, produtos utilizados para várias finalidades nas indústrias de ração animal, alimentícia, nutrição animal, farmacêutica e cosmética.*

*Foram identificadas concentrações horizontais de participações superiores a 20% dos mercados relevantes. Porém, consultas a vários clientes e estudos sobre o setor de vitaminas demonstraram ser factível a rivalidade entre os concorrentes dos mercados analisados. Além disso, a possibilidade de aquisição dos produtos no mercado internacional, sem imposição de marca e de fácil acesso aos clientes, demonstrou ser pequeno o nível de barreiras à entrada para outros possíveis fornecedores. Diante do exposto, e como não houve aumento da probabilidade de exercício de poder de mercado, concluiu-se pela aprovação da operação, sem restrições.*

***TRANSBRASIL S.A. / TAM – COMPANHIA DE INVESTIMENTOS EM TRANSPORTES***

*O Ato de Concentração resumiu-se a dois acordos assinados entre as requerentes, conhecidos como “codesharing” e “wet-lease”. O primeiro tinha por objeto disponibilização conjunta de 30 assentos entre as signatárias, em determinadas rotas. O preço de comercialização seria dado pela empresa transportadora e os assentos vendidos pela outra companhia receberiam uma comissão preestabelecida sobre o valor líquido da passagem, acrescido do percentual pagos aos agentes de viagens. O segundo acordo estipulou a disponibilização mútua de aeronaves, abastecidas e equipadas, para eventual utilização pela outra empresa. Os custos e receitas caberiam à empresa detentora da aeronave.*

*O segundo acordo não foi considerado um Ato de Concentração, pois não previa uma sujeição das companhias a direção e objetivos comuns. Além disso, não se vislumbraram efeitos anticompetitivos advindos da operação.*

*O mercado relevante foi definido como sendo as rotas aéreas de ida e volta objeto do acordo. O valor de participação de mercado limite para o exercício de poder de mercado foi elevado para 40%. Duas razões explicam esse aumento. Primeiramente, em todas as rotas objeto do acordo o mercado concentra-se, no máximo, entre cinco (5) empresas. Portanto, para que uma fusão revele-se problemática sob o enfoque concorrencial o valor mínimo considerado preocupante deve ser maior que o vigente em um mercado pulverizado. A segunda razão leva em consideração as diferenças existentes entre o acordo de “codesharing” e uma concentração horizontal tradicional. Em uma fusão típica as decisões mercadológicas relevantes tais como preço e quantidade são unificadas ao passo que no acordo de “codesharing” isto não ocorre necessariamente. Por conseguinte, os potenciais danos ao mercado são maiores em uma fusão do que no presente acordo. Após quantificação do market share das empresas, cálculo dos nexos causais, exame das condições de entrada e rivalidade, as seguintes rotas revelaram alta probabilidade de exercício de poder de mercado: Curitiba – Porto Alegre; Curitiba – Guarulhos, Curitiba – Florianópolis; e Santos Dumont – Congonhas.*

*A análise do efeito líquido da operação revelou por um lado, que o acordo de codesharing podia trazer benefícios ao aumentar a oferta de horários de vôos com*

*online service para os consumidores; mas a forma como o acordo estava estruturado reduzia os incentivos à competição entre as empresas. Portanto, a combinação da alta participação de mercado das empresas requerentes com a redução dos incentivos à concorrência entre elas resultou em um efeito líquido negativo da operação para os quatro mercados indicados.*

*Assim sendo, recomendou-se que o presente Ato de Concentração fosse aprovado com restrições. Como condicionante à aprovação do ato, sugeriu-se a alteração do acordo de forma a atender a uma das duas recomendações apresentadas a seguir:*

- i. a eliminação, do acordo de disponibilização conjunta de assentos, denominado code sharing da comissão correspondente ao percentual incidente sobre o valor líquido do bilhete de passagem recebido pela empresa que viesse a emitir bilhetes de passagem para a outra, nas rotas de ligação aéreas anteriormente apontadas (ida e volta); ou*
- ii. a exclusão, do acordo de disponibilização conjunta de assentos, denominado code sharing nas mesmas rotas (ida e volta).*

*Adicionalmente, tendo em vista os potenciais aspectos danosos representados por uma possível divisão de mercados levantados no curso do Parecer, consubstanciadas pela saída de operação de uma das requerentes em determinadas rotas, em data próxima ao acordo sob análise, foi sugerido à Secretaria de Direito Econômico a abertura de Processo Administrativo para investigação de indícios de infrações ao artigo 20 inciso I cc. artigo 21, inciso III, da Lei nº 8.884, nas rotas seguintes:*

- ◆ *Santos Dumont – Congonhas*
- ◆ *Guarulhos - Manaus*
- ◆ *Manaus - Guarulhos*
- ◆ *Brasília - Porto Velho*
- ◆ *Porto Velho - Brasília*
- ◆ *Salvador - Maceió*
- ◆ *Maceió - Salvador*

- ◆ Recife - Galeão
- ◆ Fortaleza - São Luiz
- ◆ Florianópolis - Guarulhos

*Por fim, levando-se em consideração a estipulação conjunta de preços entre as requerentes na rota Santos Dumont – Congonhas, objeto do acordo de “codesharing”, recomendou-se, adicionalmente, à Secretaria de Direito Econômico, a abertura de Processo Administrativo para apuração de indícios de infração ao artigo 20 inciso I cc. artigo 21, inciso I, da Lei nº 8.884.*

### **BASF / AHP**

*A operação consistiu na aquisição, em nível mundial, pela Basf AG, de ativos e ações relacionados ao negócio de produtos agroquímicos da American Home Products (AHP) e da American Cyanamid Company. As requerentes atuam na pesquisa, desenvolvimento e comercialização de defensivos agrícolas. No caso dos inseticidas, acaricidas e fungicidas, cada produto é recomendado para controle de determinadas pragas ou doenças, em diferentes culturas agrícolas. Como cada praga ou doença de uma determinada cultura agrícola possui uma relação diferente de defensivos recomendados para seu controle, os quais são substitutos entre si, cada uma delas foi considerada como um mercado relevante distinto.*

*No caso dos herbicidas, como o espectro de plantas daninhas controladas é muito grande, cada cultura agrícola foi considerada como um único mercado relevante. Na sua dimensão geográfica, o mercado relevante é o nacional. A exigência de obtenção de registro junto ao Ministério da Agricultura para comercializar defensivos agrícolas no Brasil impede ou dificulta as importações desses produtos. Desse modo, as importações não contestam a possibilidade de exercício de poder de mercado. A análise desenvolvida para cada um dos mercados relevantes onde há possibilidade de exercício de poder de mercado mostra que, nessas regiões, ou existe facilidade de entrada ou a rivalidade é efetiva. As principais razões apontadas foram a inexistência de proteção de patente em vários produtos e a comercialização de produtos com o mesmo princípio*

*ativo por empresas concorrentes. Diante disso, recomendou-se a aprovação do Ato na forma que foi apresentado.*

### **DU PONT / PIONEER**

*O presente Ato de Concentração originou-se da incorporação da Pioneer Hi-Bred Internacional Inc. pela Delta Acquisition Sub. Inc, empresa pertencente ao grupo Du Pont e especialmente criada para este fim. As requerentes não atuavam no mesmo mercado, porém existe uma relação entre o mercado de sementes e o de defensivos agrícolas. Por essa razão, este ato foi analisado do ponto de vista da conglomeração. A Du Pont atua em quatro setores: herbicidas, inseticidas e fungicidas para soja e inseticidas para milho. A Pioneer Sementes Ltda, por outro lado, atua nos mercados de sementes de soja, de milho híbrido simples e de híbrido triplo. Os defensivos agrícolas são comercializados em todo o território brasileiro. Portanto, pode-se considerar o mercado relevante geográfico como sendo o nacional. Consideraram-se os Estados de Goiás, Minas Gerais e Mato Grosso como mercado relevante geográfico de sementes de soja. No caso das sementes de milho híbrido, o mercado relevante geográfico foi definido como nacional. Verificou-se que há possibilidade de exercício de poder de mercado em sementes e defensivos para milho, porém as barreiras contrárias à multiplicação das sementes são baixas, o que permite que as empresas concorrentes entrem nesse mercado com relativa facilidade. O Ato foi, por essas razões, aprovado sem restrições.*

### **UNIÃO / CAFÉ DO PONTO**

*A presente operação referiu-se à aquisição, pela Café do Ponto, do negócio de café da União. A transação envolveu ativos relacionados à produção, empacotamento, distribuição e comercialização de café, filtros de papel e sachês de açúcar contendo até 10g. A Café do Ponto e a União atuam, ambas, em dois mercados distintos: café torrado e moído e filtros de papel para café. Assim, estes foram os produtos relevantes considerados. A dimensão geográfica foi considerada como nacional, para ambos os mercados relevantes. A participação das requerentes no mercado de café torrado e*

*moído era de 21% e o C4, 32%. As barreiras à entrada nesse setor são baixas e constatou-se a existência de forte concorrência entre as empresas. Além disso, verificou-se elevada capacidade ociosa nas torrefadoras, tornando a probabilidade de exercício de poder de mercado praticamente nula. Quanto ao mercado de filtro de papel para café, a participação das requerentes no mercado nacional era de 24%. Porém, a efetividade da rivalidade da líder do mercado, a Mellita, que detinha parcela de 66%, tornava a probabilidade de exercício unilateral de poder de mercado praticamente nula. O exercício coordenado de poder de mercado existia, mesmo antes da realização da operação, pois a participação das quatro maiores empresas no mercado relevante já era superior a 90%. Por consequência, o presente Ato de Concentração foi aprovado sem restrições.*

#### **K+S / BASF**

*Essa foi uma operação mundial em que a K+S adquiriu o negócio de fertilizantes da Basf. Os produtos relevantes são a potassa, os fertilizantes básicos nitrogenados e os fertilizantes foliares. Os dois primeiros são importados de outros países, sendo que, no caso da potassa, grande parte da necessidade brasileira de abastecimento é suprida dessa maneira. Portanto, foram considerados como mercados relevantes geográficos grupos de países que incluem o Brasil, os atuais e potenciais fornecedores de cada produto. O fertilizante foliar é um produto que pode ser adquirido em todo o território nacional. Sua importação, no entanto, apresenta dificuldades do ponto de vista do produtor rural, para quem a assistência técnica muitas vezes é importante. O mercado relevante geográfico, assim, é definido como o nacional. Para a determinação do market share foi considerado o consumo aparente brasileiro para a potassa e para o fertilizante básico nitrogenado. A operação foi aprovada sem restrições, considerando-se que as participações de mercado detidas pelas empresas são insuficientes para, via integração vertical ou conglomeração, provocar efeitos anticompetitivos significativos em cada mercado.*

## **PCS / MITSUI**

*Tratou-se da aquisição, por parte da PCS, do negócio de fabricação de insumos para rações (fosfato bicálcio) detido pela Mitsui no Brasil, operação restrita ao território nacional. A PCS é uma subsidiária do grupo canadense Potash Corporation of Saskatchewan Inc, que atua no setor de fertilizantes e em ração animal. Antes da operação, o grupo participava do mercado brasileiro por meio da exportação de alguns itens de seu portfólio para o Brasil. No setor de fertilizantes, o grupo produz os nutrientes primários para plantas: nitrogênio, fósforo e potássio. A Fertilizantes Mitsui fabrica no País fertilizantes e matérias-primas para rações e faz parte do grupo Japonês Mitsui & Co. Ltda, que atua, entre outras atividades, na fabricação de fertilizantes fosfatados, nitrogenados, potássicos e rações balanceadas para animais. Um dos produtos relevantes é o fosfato bicálcio. O outro produto relevante foi definido como sendo o ácido fosfórico. O fosfato bicálcio é um produto cuja importação implicaria custos consideráveis e, por outro lado, é comercializado em todo o país, delimitando como mercado relevante geográfico o território nacional. O ácido fosfórico é comercializado mundialmente e é importado do Marrocos, sendo os Estados Unidos uma alternativa de fornecimento para o mercado brasileiro. Isso permite considerar o mercado geográfico mais amplo que o mercado nacional, incluindo os fornecedores de fato e potenciais desse produto ao mercado brasileiro. Para o cálculo da parcela de mercado uma boa aproximação seria considerar o consumo aparente brasileiro de ácido fosfórico. Por meio dessa operação, a PCS, que não atuava no mercado brasileiro de fosfato bicálcio, entrou no País. Constatou-se uma integração vertical com a atividade de produção de ácido fosfórico por meio da qual a PCS opera no exterior. Contudo, a participação da PCS no mercado relevante de ácido fosfórico é inferior a 10%, não constituindo uma possibilidade de fechamento do mercado a outros produtores de fosfato bicálcio, o que implicaria barreira à entrada ou outro fator limitante à concorrência no mercado de fosfato bicálcio. Por outro lado, não se espera um fechamento do mercado de fosfato bicálcio a outros fornecedores de ácido fosfórico, tendo em vista a baixa participação das requerentes no primeiro mercado. Adicionalmente, o ácido fosfórico é utilizado como insumo de outras atividades, como a indústria produtora de fertilizantes fosfatados. Portanto, essa operação não modificou a estrutura do mercado envolvido, sendo aprovada na forma em que foi apresentada.*



## **CARGILL / FERTIZA**

*Aquisição, pela Cargill, do controle acionário da Fertiza. As requerentes atuam nos mercados de fertilizantes básicos fosfatados e misturas NPK, cada um representando um mercado relevante distinto. No mercado de fertilizantes básicos fosfatados, as plantas estão localizadas no litoral brasileiro, onde se observa uma expressiva participação do produto importado. Esse mercado abrange os Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Bahia, Sergipe, Pará, Paraíba, Alagoas, Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí e Maranhão. As misturas NPK apresentam reduzido comércio internacional dada a estrutura atomizada de sua demanda e porque devem ser preparadas com proporções de nitrogênio, fósforo e potássio específicas para as condições de solo da região e para a cultura à qual são destinadas. As requerentes comercializam as misturas, simultaneamente, nos Estados de São Paulo, Minas Gerais, Goiás, Paraná, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, os quais abrangem um mercado relevante geográfico. A participação das requerentes nos dois mercados relevantes identificados é inferior a 20%. Um segundo aspecto considerado na análise do presente ato é a integração vertical resultante da participação acionária de 33%, da Cargill / Fertiza, no capital votante do grupo Fertifós, controlador das empresas Fosfértil e Ultrafértil que, por sua vez, detém grande participação nos mercados de matérias-primas e fertilizantes básicos nitrogenados e fosfatados. Além disso, observou-se também uma concentração na distribuição do capital social do grupo Fertifós, atualmente em poder da Bunge/Serrana, com 52,30%, Cargill (33,07%), Fertibrás (12,76%) e o restante em outras empresas. Conforme dados fornecidos pela Fosfértil / Ultrafértil ao Cade, em cumprimento ao Termo de Compromisso de Desempenho, a participação das vendas de fertilizantes destinadas às acionistas do grupo Fertifós no volume total comercializado pela Fosfértil/Ultrafértil tem sido crescente, chegando próximo a 60%, em 1999. Na região central do País, a dificuldade de aquisição da matéria-prima importada constitui uma importante barreira à entrada de novas empresas misturadoras. Diante disso, recomendou-se a aprovação do presente Ato de Concentração nos termos abaixo:*

- i. postergamento do prazo final de vigor do Termo de Compromisso de Desempenho, estabelecido quando da privatização da Ultrafértil, por tempo indeterminado,*

*enquanto o controle da Fosfértil/Ultrafértil for detido por empresas verticalizadas;*

*ii. revisão do Termo de Compromisso de Desempenho, de forma que este contenha as seguintes condições:*

- fixação de uma porcentagem máxima das vendas anuais de cada fertilizante básico produzido pela Fosfértil / Ultrafértil fornecida para suas acionistas;*
- proibição de práticas que impeçam as clientes da Fosfértil / Ultrafértil de importarem livremente produtos similares aos fornecidos pela Fosfértil / Ultrafértil, como é o caso do “Bônus de Performance”, que oferece desconto de 2% sobre o total das compras do ano, para as empresas que não efetuarem a importação de fertilizantes.*

#### **SEAGRAM COMPANY LTDA / VIVENDI S.A.**

*A operação consistiu na aquisição da Seagram, empresa canadense controladora do Grupo Universal, um dos maiores produtores do mercado cinematográfico e de programação para televisão do mundo, pela Vivendi, um conglomerado de origem francesa, incluindo a aquisição de 51% das ações da empresa Canal Plus, formando-se uma nova empresa chamada Vivendi Universal, um dos maiores grupos mundiais da indústria de entretenimento do mundo. O mercado relevante de produto definido foi o de distribuição de filmes de longa metragem e de programas para televisão, tendo em vista serem estas as únicas atividades dos Grupos que podem gerar reflexos no País. O mercado relevante geográfico definido foi o mundial, por não existirem barreiras técnicas nem jurídicas para a comercialização desses produtos internacionalmente, além de ser uma prática usual no Brasil a importação de filmes e programas. Apesar de os números apresentados sinalizarem uma baixa participação de mercado das empresas diretamente envolvidas no Brasil, optou-se, por cautela, por verificar a probabilidade de exercício de poder de mercado da nova empresa. Foi proposta a aprovação do Ato, devido à constatação da grande possibilidade de desvio da demanda dos produtos comercializados pelas requerentes pelos seus clientes e efetividade da rivalidade existente nesse mercado.*

## **THOMSON FINANCIAL INVESTOR RELATIONS BRASIL / INVEST TRACKER TECNOLOGIA**

*Esse Ato envolveu a Thomson Financial Services Brasil (TFSB), subsidiária do Grupo Thomson, de nacionalidade canadense, considerado um dos maiores grupos mundiais no ramo de informações especializadas, e a Invest Tracker Tecnologia Ltda. (ITT), empresa brasileira cuja principal atividade reside na provisão de sistemas de informação e análise de fundos de investimento no Brasil. A operação consistiu na aquisição, pela TFSB, do controle societário da Invest Tracker Tecnologia Ltda. O mercado relevante de produto foi delimitado pela Seae como a área de atuação da ITT, qual seja, provisão de sistemas de informação e análise de fundos de investimento, cujo principal produto é o software Master Tracker. Tal delimitação se justificou pelo fato de não haver substitutos para os produtos da ITT, além dos ofertados por seus concorrentes, participantes do mesmo mercado, conforme pesquisas realizadas. O mercado relevante geográfico definido foi o nacional, tendo em vista a localização dos clientes da ITT, as facilidades dos canais de distribuição dos seus produtos e as barreiras à concorrência estrangeira. Como a TFSB não operava no mercado relevante considerado na análise e como a operação não gerou nenhuma modificação na estrutura de mercado existente antes da operação, não decorreu do Ato incremento no market share da Invest Tracker Tecnologia. Dessa forma, foi recomendada a aprovação da operação sem restrições.*

## **BORGES & MARTINS ADMINISTRAÇÃO E PARTICIPAÇÕES LTDA, JM & MARTINS S.A. / HERMES – SOCIEDADE DE INVESTIMENTOS MOBILIÁRIOS E IMOBILIÁRIOS LTDA**

*A operação consistiu em uma parceria entre as empresas Borges & Martins Administração e Participações Ltda e Hermes - Sociedade de Investimentos Mobiliários e Imobiliários Ltda, para atuar em conjunto nos ramos de atacado e varejo de bens duráveis e não-duráveis. A empresa Borges & Martins, apesar de não fazer parte de nenhum grupo societário, é controlada por dois dos quatro irmãos e sócios do Grupo Martins, cuja atuação principal é no setor atacadista de bens duráveis e não duráveis.*

*Já a empresa Hermes faz parte do Grupo Jerónimo Martins, de origem portuguesa, que atua no setor varejista, por meio de sua bandeira “Sé Supermercados”, em várias cidades de São Paulo.*

*Para definição do mercado relevante do produto, buscou-se identificar em quais setores havia interseção das atividades realizadas pelos Grupos Martins e Jerónimo Martins no momento anterior à realização da operação. Desse modo, o mercado relevante do produto foi definido como sendo o de serviço de venda integrada, oferecido por supermercados, hipermercados e lojas de atacado de auto-serviço. Essas últimas, apesar de se destinarem aos pequenos comerciantes, atendem também aos consumidores finais, sendo, por isso, incluídas no mesmo mercado do produto. Já para a definição do mercado relevante geográfico, procurou-se identificar quais eram as cidades onde, antes da operação, ambos os Grupos atuavam nas atividades definidas no mercado do produto, sendo estas São José dos Campos e São Paulo. Optou-se por definir o mercado geográfico como sendo cada uma dessas cidades, em toda sua extensão, dado que tal aproximação não implicaria alterações na conclusão do caso em análise.*

*Em São José dos Campos, observou-se que o Grupo Jerónimo Martins passou a deter, após a operação, apenas 8,38% do mercado relevante considerado, sendo 3,16% referentes a “Sé Supermercados” e 5,22%, referentes à parceria firmada entre esse grupo e o Grupo Martins. Na cidade de São Paulo, considerou-se não haver qualquer nexos causal entre a operação e a concentração existente no mercado, diante do que se sugeriu a aprovação da operação, sem restrições.*

#### **COMPANHIA BRASILEIRA DE DISTRIBUIÇÃO (CBD) / ITAPEMA LTDA**

*Operação que consistiu na aquisição pela CBD do ponto comercial do Supermercado Itapema Ltda (Itapema). Ambas empresas atuam no setor varejista de supermercados e hipermercados. Definiu-se o mercado relevante do produto como sendo o de venda integrada, oferecido por supermercados e hipermercados. Em virtude das dimensões de São Paulo, é pouco provável que o mercado relevante geográfico englobe a totalidade daquela cidade. Ainda, devido aos custos que o consumidor padrão incorre com*

*deslocamentos para efetuar suas compras, é razoável supor que ele não tem o hábito de se deslocar por grandes distâncias para esse fim. Diante disso, uma definição mais rigorosa do mercado relevante deveria englobar fronteiras mais restritas do que a cidade de São Paulo.*

*A CBD terá um acréscimo de 0,9 % em seu faturamento em São Paulo, ou seja, um aumento insignificante em decorrência da operação. Considerou-se que tal acréscimo não se constitui como um fator suficiente para a empresa exercer poder de mercado. Dessa forma, não foi encontrado nexo causal entre o aumento da concentração e a existência de condições que favoreçam o exercício de poder de mercado, sendo pouco provável que a compra do único ponto de venda da antiga loja Itapema pela rede CBD permita-a exercer unilateral ou coordenadamente poder de mercado. Isso não ocorreria mesmo considerando-se, no limite, o mercado relevante geográfico como o bairro onde se localiza a antiga loja Itapema - bairro Cidade Tiradentes, juntamente com suas regiões circunvizinhas, visto que naquele logradouro e naquelas regiões as empresas não possuíam lojas e lá se encontram diversas empresas que podem ser consideradas como concorrentes da atual loja Barateiro. Dessa forma, sugeriu-se a aprovação do ato.*

#### **AMERICA ONLINE INC. / FEDERAL COMMUNICATIONS S.A.**

*Associação, por meio de Joint Venture Agreement, entre America Online Inc. e Federal Communications S.A. no setor de informática e comunicação - serviços relacionados à Internet. A operação configurou-se em uma joint venture entre a American Online Inc, empresa norte-americana líder mundial no setor de provimento de Internet, e a Federal Communications, empresa holding pertencente ao grupo venezuelano Cisneros especializado em comunicações, para a criação da AOL America Latina SL. A partir dessa joint venture foram criadas diversas subsidiárias da AOL America Latina SL nos países latino-americanos, entre as quais a AOL Brasil Ltda no Brasil. Em rigor, a AOL Brasil Ltda, subsidiária integral da AOL América Latina, poderia ser classificada como novo participante no mercado, pois só foi criada em novembro de 1999 como resultado da joint venture. Não houve, portanto, alteração das parcelas dos mercados relevantes (provimento de acesso à Internet via linha telefônica discada e espaço para publicidade*

virtual). O grupo American Online não atuava no mercado de Internet no país: a CompuServe Inc, subsidiária da American Online Inc, havia atuado no Brasil mas já havia encerrado suas atividades no país na época da operação (15 de dezembro de 1998). A Netscape Communications do Brasil, também subsidiária da American Online Inc, não atuava nos mercados relevantes. O Grupo Cisneros também não atuava no Brasil à época da operação. Portanto, não foram constatadas relações horizontais ou verticais entre as empresas integrantes dos grupos.

#### **TERRA NETWORKS BRASIL S.A. / COMPUARA LTDA.**

A Terra é uma empresa que provê acesso e outros serviços relacionados à Internet. A adquirida, Compuara Ltda, é uma sociedade por quotas de responsabilidade limitada que atua no provimento de acesso discado e dedicado à Internet - hospedagem de página. A operação consiste na incorporação pela Terra Networks Brasil S.A. da plataforma de assinantes dos serviços de acesso à Internet, hospedagem de páginas, registros de domínios e equipamentos, bem como dos direitos e das ações dos respectivos contratos, escritos ou não de sua franqueada Compuara Ltda.

De acordo com o contrato de franquia fornecido pelas requerentes, depreende-se que a obrigatoriedade tanto do uso da marca da adquirente pela franqueada quanto da comercialização exclusiva de seus produtos e serviços nas cidades de Araxá e Patrocínio já configuravam, na prática, a presença da empresa Terra Networks Brasil S.A. nesses mercados locais. De fato, segundo o contrato de franquia, a empresa franqueada já pertencia à rede da empresa adquirente e a aquisição de seus ativos pela Terra não evidencia impacto sobre a concorrência. Portanto, a operação não resulta em alteração das participações de mercado nem sugere possibilidades de exercício unilateral ou coordenado de poder de mercado.

#### **PT MULTIMÉDIA.COM / GAZETA MERCANTIL S.A.**

A PT Multimédia é uma sociedade mercantil portuguesa, com sede na cidade de Lisboa, subsidiária da Portugal Telecom S.A. O Grupo, inicialmente um operador de rede de

*telefonia fixa, transformou-se em um grupo de informações, mídia e comunicações, fornecendo principalmente serviços de telefonia fixa e móvel. A Zip.Net S.A. é uma sociedade anônima brasileira com sede na cidade de Barueri, SP, cujo foco é prover soluções como elaboração de projetos, prestação de serviços de consultoria, fornecimento de links dedicados de alta velocidade e hospedagem para o mercado corporativo. Na data da operação, o Grupo Zip.Net fornecia provimento de acesso discado e dedicado à Internet, hospedagem de páginas, espaço para publicidade virtual em suas páginas e soluções para o comércio eletrônico.*

*A operação consiste na aquisição, pelo Grupo Portugal Telecom, por meio da PT Multimídia, de 100% das ações ordinárias representativas do capital social da Zip.Net. O Grupo Portugal Telecom não atuava no mercado brasileiro de serviços relacionados à Internet até a aquisição da Zip.Net e, portanto, a operação se configura como uma troca de agentes econômicos nos mercados relevantes apontados. O Grupo PT atuava no segmento de telefonia celular e tinha também participação no capital social na Telesp, empresa de telefonia fixa no Estado de São Paulo. No entanto, não se identificou a necessidade de analisar eventuais relações verticais entre as requerentes PT e Zip.Net, pois a influência da PT na Telesp fixa não era decisiva.*

*Após a operação, a Telesp Celular passou a prover acesso a Internet a seus usuários por meio do padrão “Wireless Access Protocol” (WAP), no qual a Zip.Net passou a oferecer apoio técnico. Quanto a essas relações verticais, tendo em vista que provedores de acesso à Internet, de forma geral, não dependem de operadoras de telefonia celular para continuarem a oferecer seus serviços, a operação não sugere fechamento de mercado aos demais provedores concorrentes da Zip.Net. Além disso, considerando que o mercado de Internet via telefonia móvel celular é bastante incipiente, com diretrizes regulatórias ainda em construção pela Anatel e com a perspectiva de entrada de um número razoável de potenciais competidores dentro do prazo de dois anos, concluiu-se que seria desnecessária uma análise mais aprofundada das relações verticais entre as requerentes e que a operação não evidenciava impactos negativos do ponto de vista da concorrência.*

## **1. 2 Ações de Controle de Condutas e Práticas Anticoncorrenciais**

Segundo a legislação brasileira de defesa da concorrência (Lei nº 8.884), 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", que diminuem oferta do produto e elevam 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 2000.

Coordenação-Geral	Coordenação-Geral de Produtos Industriais	Coordenação-Geral de Produtos Agrícolas	Coordenação-Geral de Comércio e Serviços	Coordenação-Geral de Serviços Públicos e Infra-estrutura	Coordenações Gerais de Defesa da Concorrência - DF, SP e RJ	TOTAL
Número de Pareceres Concluídos	10	3	1	4	37	55
Entradas de Novos Casos em 2000	8	2	17	2	27	58

Fonte: Protocolo Seae – posição em 31/12/00

Dentre os Pareceres mais importantes, destacam-se os seguintes:



**CONSELHO REGIONAL DE FARMÁCIA DO DISTRITO FEDERAL (CRF-DF) /  
RHODIA FARMA LTDA.**

*Denúncia formulada pelo CRF-DF, sobre o aumento de preços em dólar do produto Gardenal de 84,66% no período entre março de 1994 e janeiro de 1999. Segundo o CRF-DF, esse medicamento é de uso contínuo e praticamente sem similares. Foi observado que a comparação em dólar feita pelo Representante não foi adequada, uma vez que o câmbio sofria e sofre influências de políticas macroeconômicas, podendo, em alguns momentos, provocar distorções. Pela análise dos dados e documentos apresentados pela empresa, verificou-se improcedente a denúncia, principalmente em função do produto Gardenal não possuir posição dominante no mercado de produtos anti-epiléticos e anticonvulsivantes, dado informado incorretamente na primeira análise (por equívoco de classificação do IMS). Da análise dos fatos, a Seae manifestou-se favoravelmente ao arquivamento do processo.*

**SEAE / PROCTER & GAMBLE DO BRASIL**

*A Seae acusou a Procter & Gamble do Brasil de condutas infrativas tipificadas nos incisos III e IV do artigo 20 da Lei nº 8884, a saber: aumento arbitrário de lucros e abuso de posição dominante. Essas infrações referiam-se aos reajustes dos preços dos medicamentos das linhas Vick, Hipoglós e Metamucil, ocorridos nos meses de fevereiro e março de 1999. O Parecer da Seae concluiu que, sob um ponto de vista estritamente econômico, a denúncia era improcedente, no caso dos medicamentos Xarope Vick, Vick Pyrena e Vick inalador, devido à ausência de posição dominante.*

*Adicionalmente, no que tange aos medicamentos Metamucil, Hipoglós e Vick Vaporub, a análise indicou que o processo não deveria ser arquivado, pois havia indícios de que as condutas infrativas, abuso de posição dominante, e aumento arbitrário de lucros pudessem ter ocorrido, na forma de aumento de preços não justificado pelo comportamento dos custos ou por melhorias de qualidade. Dessa forma, a Seae recomendou que fosse realizada uma auditoria independente para analisar as planilhas de custo apresentadas pela empresa Procter & Gamble, que possibilitasse um maior embasamento para a conclusão do Processo Administrativo.*

**COMPANHIA DE SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
SABESP / SOLVAY DO BRASIL S.A, NHEEL QUÍMICA LTDA, ALPAMA  
TRANSPORTE E COMÉRCIO DE PRODUTOS QUÍMICOS LTDA, FLORESTAL  
AGROPECUÁRIA LAR S.A, CLOROMATIC INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA,  
PRODUTOS QUÍMICOS GUAÇU, INDÚSTRIA QUÍMICA CUBATÃO**

*A SDE informou à Seae, nos termos do artigo 38 da Lei nº 8.894, sobre a instauração de Processo Administrativo referente à denúncia de prática de preços abusivos apresentada pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo contra as empresas acima. Na análise, não foi constatada nenhuma das práticas denunciadas pela Sabesp nos fornecimentos de sulfato de alumínio granulado, cloreto férrico e carvão ativado. Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo Sabesp / Irmãos Borlenghi Ltda. e Carbocloro S.A. A SDE solicitou à Seae Parecer Técnico referente à denúncia de prática de preços abusivos apresentada por Sabesp contra as empresas Irmãos Borlenghi Ltda e Carbocloro S.A. Indústrias Químicas. Verificou-se que as variações ocorridas nos preços das licitações correspondiam às variações no índice de preços, indicando a inexistência das práticas denunciadas no fornecimento e no transporte do hidróxido de sódio.*

**FORMAÇÃO DE CARTEL NO SETOR DE VITAMINAS**

*Em 20 de maio de 1999, o Departamento de Justiça dos Estados Unidos anunciou que a empresa suíça F.Hoffman – La Roche Ltda, juntamente com a Basf Aktiengesellschaft alemã e a Rhône-Poulenc francesa haviam conspirado para fixar e elevar preços em comum acordo e repartir os mercados mundiais das vitaminas A, E e outras. A divulgação dessas informações no Brasil e a possibilidade de que tais práticas tivessem produzido efeitos prejudiciais à concorrência no mercado brasileiro levaram à instauração de Averiguações Preliminares pela SDE.*

*Após quase um ano de investigações, a Secretaria de Acompanhamento Econômico enviou à SDE, em 16 de maio de 2000, Parecer concluindo pela existência de fortes indícios de infração à ordem econômica no mercado brasileiro de vitaminas por parte das empresas Roche, Basf e Rhône-Poulenc (que após a fusão com a Hoechst passou a se chamar Aventis), seus executivos e ex-executivos, como consequência do cartel internacional de vitaminas formados pelas matrizes dessas companhias. Os principais pontos da representação da Seae, que recomendou a pronta abertura de Processo Administrativo para apurar a conduta dos representados, são aqui resumidos.*

*Numa conferência de imprensa realizada no dia 20 de maio de 1999, o Departamento de Justiça dos Estados Unidos da América anunciou que as empresas F. Hoffmann – La Roche, Basf e Rhône-Poulenc acordaram determinar e elevar os preços das vitaminas A, E, betacaroteno entre outras. Essas empresas ainda realizaram acordos para dividir os volumes de vendas e participações de mercado dessas vitaminas, e alguns de seus executivos principais participaram de encontros e conversas para assegurar a manutenção do acordo relativo a preços e participações de mercado.*

*Segundo informações das autoridades norte-americanas, a organização mundial do cartel tinha início com encontros realizados entre executivos da alta administração das divisões de vitaminas das empresas Roche, Basf e Rhône-Poulenc no período entre os anos de 1990 e 1999. De forma conjunta, essas empresas elaboravam um orçamento para o ano seguinte, denominado de budget. O orçamento elaborado pelos membros do cartel incluía os preços que seriam cobrados pelas vitaminas e uma divisão do mundo em repartições de volumes que eram estabelecidos para cada um deles.*

*Posteriormente, os chefes de marketing mundial e presidentes de divisões das empresas envolvidas encontravam-se para avaliar o desempenho do mercado, e decidir sobre a manutenção do orçamento para o ano seguinte. De forma paralela, era solicitado aos gerentes regionais que monitorassem o mercado trocando informações trimestralmente com seus concorrentes.*

*Na América Latina não existe nenhuma planta de síntese de vitaminas, com exceção de uma pequena unidade da Basf. Os principais utilizadores de vitaminas são as indústrias de nutrição animal, alimentos, farmacêuticas e cosméticas, e nesta ordem de*

*importância. As vitaminas são oferecidas ao mercado de duas formas diferentes: tal qual são importadas ou sob a apresentação de uma pré-mistura desenhada conforme as especificações e processos dos diferentes produtos finais.*

*Esse mercado está concentrado em grandes utilizadores destas matérias-primas (vitaminas), sendo dominado pelas indústrias internacionais, o que faz com que as margens locais de comercialização sejam muito reduzidas. Pouco mais de 60% do mercado de vitaminas é destinado à saúde e nutrição animal. O restante destina-se a nutrição, cosméticos e medicamentos para uso humano. No Brasil a Rhône-Poulenc só participa do mercado de nutrição e saúde animal, a Basf participa dos dois mercados, embora com pequena participação na parte humana, e a Roche, empresa líder do setor, participa mais fortemente nos dois mercados.*

*Durante o período de existência do cartel internacional – ou seja, a década de 90 – a Divisão de Vitaminas e Química Fina do grupo Roche era a responsável mundial por seu negócio de vitaminas. A organização de marketing mundial era composta por um escritório central, localizado na Suíça, e cinco centros regionais, estruturados de forma a refletir os segmentos de mercado de Nutrição e Saúde Humana, e de Nutrição e Saúde Animal. O escritório central ocupava-se de decisões estratégicas, enquanto as áreas cuidavam dos aspectos operacionais em suas respectivas regiões – uma delas era a América Latina. Por sua vez, cada país possuía uma Diretoria de Vitaminas e Químicos, também estruturada nos segmentos de Nutrição e Saúde Humana, e de Nutrição e Saúde Animal.*

*No grupo Basf, o responsável mundial pelo estabelecimento da política comercial era a Divisão de Química Fina, que possuía, de forma análoga à Roche, um delegado regional para o mercado latino-americano. Cada país contava com uma Gerência de Nutrição e Saúde Animal, e uma Gerência de Insumos para Alimentos, Cosméticos e Produtos Farmacêuticos. Essas gerências cuidavam da venda vitaminas e diversos outros produtos.*

*A Seae desconhecia, até o momento da elaboração de sua representação, a estrutura organizacional da empresa Rhône-Poulenc Animal Nutrition Brasil Ltda. na década de 90. Entretanto, a partir de informações presentes nos documentos enviados pela*

*mesma, há razão para acreditar que os negócios de vitaminas do grupo Rhône-Poulenc no Brasil e América Latina eram conduzidos por sua filial no Brasil, que também contava com um Gerente Regional para América Latina.*

*No decurso das investigações, foi identificado que as três empresas, no Brasil e no mundo, atuavam por meio de um mecanismo gerencial baseado no estabelecimento de orçamentos anuais, denominados de budget, detalhados por produto. Cada uma das empresas possuía um budget anual, que discriminava, por produto, as quantidades de vendas a serem atingidas para cada região. Os gerentes regionais eram responsáveis pela alocação de quantidades disponíveis entre os países localizados em suas respectivas áreas, bem como pelo controle do cumprimento das metas pré-estabelecidas.*

*Quanto aos preços, as matrizes das empresas no exterior determinavam os níveis que deveriam ser praticados para cada produto, seja pelo envio de listas de preços ou pela determinação de preços de transferência de matéria-prima, já que a quase totalidade das vitaminas era importada.*

*Também durante as investigações, foi conhecida pela Seae e SDE a ocorrência de reuniões entre executivos regionais das empresas Roche, Basf e Rhône-Poulenc para troca de informações sobre o mercado de vitaminas. Tal fato é consistente com as declarações prestadas pelos funcionários do Departamento de Justiça dos Estados Unidos da América, à respeito do funcionamento do cartel internacional de vitaminas. Segundo essas declarações, ocorriam encontros trimestrais entre os gerentes regionais, informando os volumes de venda, que eram feitos pelos executivos que eram responsáveis pelo monitoramento da manutenção e cumprimento dos acordos mundiais do cartel.*

*No Brasil ocorreram reuniões trimestrais, pelo menos entre os anos de 1995 e 1998, entre executivos regionais da Roche, Basf e Rhône-Poulenc, para troca de informações relativas a preços mínimos praticados no mercado e volumes de vendas das vitaminas A, E e betacaroteno. Os executivos deveriam reportar aos seus superiores os dados obtidos das reuniões. A realização de tais reuniões dava-se em razão de solicitação expressa (pelo menos no caso da Roche) das matrizes das empresas na Europa. Os*

*executivos trocavam informações sobre, pelo menos, preços e quantidades vendidas de vitaminas A e E, com destaque especial para o mercado brasileiro. As reuniões ocorriam na cidade de São Paulo, no Hotel Transamérica e na sede da Produtos Roche Químicos e Farmacêuticos S.A., com periodicidade trimestral.*

*A característica principal de um acordo de cartel é a restrição da competição via preços ou produção. Alguns acordos procuram reduzir a quantidade a ser produzida, outros combinam o preço a ser cobrado, podem ainda criar uma fórmula padrão na qual os preços serão computados ou mantêm uma razão fixa entre os preços dos produtos das diferentes empresas do cartel.*

*O acordo para fixação de preços mundiais e repartição dos mercados das vitaminas A, E, betacaroteno e outras, pelas matrizes das empresas Roche, Basf e Rhône-Poulenc, envolveu a orientação para realização de reuniões entre os centros regionais das empresas em cada continente para a troca de informações de preços e quantidades vendidas por cada empresa. Essas informações, repassadas às matrizes, serviam como subsídios para a elaboração dos planejamentos conjuntos de políticas comerciais de todas as empresas envolvidas no cartel.*

*As informações prestadas em declarações à Seae e SDE confirmaram a realização de reuniões trimestrais entre executivos regionais para a América Latina das empresas Roche, Basf e Rhône-Poulenc, nas quais era discutidos, pelo menos, os preços mínimos e volumes de vendas, de cada uma das empresas, das vitaminas A, E e betacaroteno. A orientação para que os gerentes regionais participassem de tais reuniões com os concorrentes eram solicitadas expressamente pelas matrizes das empresas. A análise documental e de depoimentos evidenciou ainda que as quantidades a serem vendidas e os preços no Brasil, eram determinados pelas matrizes das empresas no exterior.*

*Portanto, a realização de reuniões de executivos que trabalhavam nas subsidiárias brasileiras dos grupos Roche, Basf e Rhône-Poulenc, para discussão de preços e quantidades de, pelo menos, vitaminas A, E e betacaroteno, à pedido das respectivas casas matrizes, consiste num esforço de garantia e manutenção do funcionamento do cartel internacional no mercado brasileiro. Com base nessas evidências, a Seae concluiu pela existência de indícios suficientes de infração à ordem econômica. A*

*conduta foi enquadrada nos inciso I do artigo 20 e nos incisos I, II e III do artigo 21 da Lei nº 8.884. Nesses termos, recomendou-se a instauração de Processo Administrativo com solicitação de inclusão de alguns executivos dentre os representados. Atualmente, encontra-se aberto o Processo Administrativo na SDE.*

### ***AUMENTO ABUSIVO DE PREÇOS MOTIVADO POR CONDUTA CONCERTADA DAS EMPRESAS AÉREAS VARIG, TAM, TRANSBRASIL E VASP***

*No dia 20 de janeiro de 2000, a Seae enviou à SDE representação fundamentada contra a Viação Aérea Rio Grandense – VARIG, Transportes Aéreos Regionais S.A. – TAM, Transbrasil S.A. – Linhas Aéreas e Viação Aérea São Paulo – VASP. O Secretário de Direito Econômico acolheu a Nota da Seae decidindo pela instauração de Processo Administrativo para apuração das seguintes condutas: a) fixar ou praticar em acordo com concorrente, sob qualquer forma, preços e condições de venda de serviços; b) obter ou influenciar a adoção de conduta uniforme entre concorrentes; e c) aumentar sem justa causa os preços de serviços, tendo como efeito o prejuízo à livre concorrência e à livre iniciativa, bem como o aumento arbitrário de lucros. As infrações arroladas foram tipificadas de acordo com a Lei 8.884, artigo 21, incisos I, II e XXIV e artigo 20 incisos I, III e IV. A Nota seguiu uma análise seqüencial em sete etapas para comprovação da prática infrativa:*

- 1) verificação de aumento paralelo de preços das passagens aéreas na rota Santos Dumont – Congonhas, de exatos 10%, para todas as companhias aéreas, na mesma data (9 de agosto de 1999);*
- 2) análise das justificativas das representadas à conduta em questão;*
- 3) conclusão pela ausência de razões fundamentadas capazes de justificar o percentual do aumento (10%) assim como a escolha da data de 9 de agosto de 1999 para a elevação dos preços;*
- 4) levantamento dos possíveis argumentos alternativos capazes de justificar o paralelismo da conduta, a saber:*
  - a coincidência,*
  - o fenômeno da liderança de preços,*

- a sinalização externa por meio de reajuste governamental no teto máximo das tarifas em 10%; e
  - a sinalização externa por meio de agravamento nos custos das empresas no montante de 10%.
- 5) verificação da inviabilidade desses argumentos;
  - 6) comprovação da possibilidade de exercício de poder de mercado das representadas devido às elevadas barreiras institucionais à entrada de novas empresas e alta concentração de oferta no mercado em questão (controle integral da rota aérea regular Santos Dumont – Congonhas por apenas quatro grupos empresariais);
  - 7) constatação da reunião ocorrida entre os quatro representantes das companhias aéreas no dia 3 de agosto de 1999, no Hotel Sofitel. Esse fato representou a evidência adicional de que o reajuste teria sido previamente combinado.

No dia 24 de maio de 2000, as representadas apresentaram à Secretaria de Direito Econômico as respectivas defesas, solicitando arquivamento do processo administrativo. Basicamente, foram indicadas as seguintes razões:

- i. os órgãos constituintes do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência não detêm competência para controlar política tarifária de empresas concessionárias de serviços públicos.
- ii. conceito de livre concorrência não é aplicável ao mercado em questão pois o setor é regulado pelo Estado.
- iii. a condenação de aumento arbitrário de lucros é improcedente devido ao acúmulo de prejuízos verificado pelas empresas nos últimos anos.
- iv. sistema ATPCO (Airline Tariff Publishing Company) permite que uma empresa acompanhe instantaneamente a evolução tarifária das demais permitindo mudanças de preço da firma seguidora de forma a acompanhar os movimentos da líder.

Esses argumentos, apresentados pela defesa das Representadas, assim como os depoimentos nas oitivas às quais foram submetidos os principais representantes das



*companhias aéreas, estão sendo analisados pela Secretaria de Acompanhamento Econômico e pela Secretaria de Direito Econômico. Após o término da instrução do processo, o mesmo será encaminhado ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica para julgamento.*

### **ADOÇÃO DE AÇÕES UNIFORMES E CONCERTADAS NA FIXAÇÃO DE PREÇOS DOS PROPRIETÁRIOS DOS POSTOS DE COMBUSTÍVEIS DE SALVADOR - BA**

*A Seae foi instada pela SDE a manifestar-se no Processo Administrativo em que é apurada a infração contra a ordem econômica, tendo como representados o Sindicombustíveis /BA e os postos de combustíveis a ele filiados. Os agentes acima foram acusados de adoção de ações uniformes e concertadas na fixação de preços dos combustíveis álcool e gasolina comum, infringindo os incisos I a IV do artigo 20 e incisos I, II, III, X e XXIV do artigo 21 da Lei 8.884.*

*A Seae preferiu não tecer, antes da apresentação das defesas, comentários de caráter conclusivo sobre os documentos coletados ou sobre a prática sob investigação. Apresentadas as defesas, sugeriu-se uma investigação mais detida acerca do aumento de preços verificado entre os dias 1º e 15 de março de 1999, e no mês de abril de 2000; adicionalmente, recomendou-se que fossem ouvidos os proprietários dos maiores grupos econômicos identificados pela Seae e apresentados em Nota Técnica. Atualmente o processo se encontra em análise na SDE.*

### **RECAP X CIA. SHELL DO BRASIL S.A, CIA. BRASILEIRA DE PETRÓLEO IPIRANGA, PETROBRÁS DISTRIBUIDORA S.A. E ESSO BRASILEIRA DE PETRÓLEO**

*Em 5 de agosto de 1999, o Sindicato do Comércio Varejista de Derivados de Petróleo de Campinas e Região - Recap - protocolou representação, diretamente nesta Secretaria, contra as distribuidoras de combustíveis Cia. Shell do Brasil S.A, Cia. Brasileira de Petróleo Ipiranga, Petrobrás Distribuidora S.A. e Esso Brasileira de*

*Petróleo, por prática de preços predatórios nas cidades de Piracicaba, Campinas, Paulínia e Ortolândia, sendo que alguns dos revendedores a elas vinculadas, por contrato de exclusividade, seriam beneficiados com descontos “promocionais” (valores abaixo do custo) e o preço ao consumidor seria, portanto, determinado pelas distribuidoras.*

*A imposição de tal prática manifesta em função de posição dominante das distribuidoras e dos contratos, impostos pelas mesmas aos postos que lhes garantem direitos sobre imóveis utilizados e determinam cláusulas de exclusividade da aquisição mínima mensal de combustível.*

*Apesar da proibição das distribuidoras operarem no comércio varejista, as empresas estariam implementando programas de substituição dos revendedores tradicionais por “agentes varejistas” ou “Dealers” que, responsáveis pelo gerenciamento dos postos, seriam totalmente subordinados às distribuidoras e iniciariam a implementação dos contratos de venda abaixo do custo. A prática de preços predatórios, mencionada pelos denunciantes, deve ser analisada como parte de tentativa de monopolização do mercado.*

*O mercado de varejo de combustíveis líquidos, na região, apresenta características que favorecem a competição entre as grandes distribuidoras, bem como a grande possibilidade de entrada, caso sejam verificados lucros extraordinários. Apesar de se encontrar um nível de concentração moderado, não se verifica a existência de barreiras à entrada significativas nesse mercado, concluindo-se, dessa forma, que uma estratégia de preços predatórios não seria economicamente vantajosa para as distribuidoras, na medida em que não há condições para a realização posterior de lucros de monopólio. Dessa forma, não foram observados indícios econômicos para caracterização de conduta anticompetitiva.*

**FENABRAVE X FIAT AUTOMÓVEIS S.A, VOLKSWAGEN DO BRASIL LTDA, GENERAL MOTORS DO BRASIL LTDA. E ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS VEÍCULOS AUTOMOTORES – ANFAVEA**

*Tratou-se de denúncia apresentada pela Federação Nacional da Distribuição de Veículos Automotores – FENABRAVE, na qual acusa a FORD, a GM, a VOLKS e a FIAT, de diversas práticas abusivas:*

- i. abusividade de preços;*
- ii. discriminação entre concorrentes;*
- iii. obrigação de adquirir e recusa de contratar;*
- iv. prática de venda casada;*
- v. paralelismo de preços*

*A abusividade de preços, por parte das montadoras, estaria ocorrendo de três formas distintas: a) por meio da venda de veículos novos; b) por meio da venda de peças, tendo em vista o índice de fidelidade definido em Lei; e c) via preço da mão-de-obra e peças em garantia.*

*A discriminação entre concorrentes esteve associada apenas ao mercado relevante dos veículos automotores de passageiros, não tendo sido encontradas evidências de práticas anticompetitivas, neste particular. A discriminação ocorreria se as concessionárias incorressem nos mesmos custos financeiros, tendo prazos de entrega e recebimentos diferentes. As práticas apontadas, sob os títulos “obrigação de adquirir” e “recusa de contratar”, não possuem efeito sobre a concorrência no mercado relevante e devem ser tratadas no âmbito privado entre montadoras e associação de concessionárias.*

*A Volkswagen, a única empresa representada que admite a prática de venda casada, alega que tal conduta corresponde à uma política de vendas e gestão de estoques na conjuntura recessiva, com o objetivo de estimular o esforço de venda e evitar possíveis estratégias oportunistas das concessionárias, que poderiam investir apenas nos modelos de mais fácil comercialização, funcionando também como salvaguarda para que estas também realizem esforços de venda para veículos de mais difícil comercialização.*

*Dessa forma, constatou-se que a prática de venda casada não tem efeitos anticompetitivos no mercado para o consumidor final, proporcionando uma melhor alocação de recursos, por parte das concessionárias. A Representante não logrou*

*fornecer nenhuma prova adicional de acordo de fixação de preços ou divisão de mercado entre as montadoras, uma vez que apenas a demonstração de comportamento paralelo não é suficiente para que se conclua pela existência de um cartel. Concluiu-se, pelas razões expostas, por não se recomendar à SDE a abertura de Processo Administrativo, observando o disposto no artigo 30 da Lei nº 8.884 e, conseqüentemente, sugeriu-se o arquivamento dos autos.*

### ***DIVISÃO DE MERCADO POR PARTE DE EMPRESAS SIDERÚRGICAS***

*Em 1º de setembro de 2000, foi protocolado na SDE representação elaborada pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil de Grandes Estruturas no Estado de São Paulo – Sinduscon / SP e o Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo – Secovi / SP. A representação apresentava informações denotando a existência de fortes indícios de divisão de mercado entre empresas siderúrgicas no Estado de São Paulo, a partir de uma política velada de discriminação de consumidores consubstanciada em fixações diferenciadas de preços.*

*Em 19 de setembro de 2000, a SDE instaurou Processo Administrativo para apuração das denúncias, arrolando as empresas Belgo Mineira, Gerdau e Barra Mansa como representadas. A Seae foi instada a manifestar seu Parecer, já tendo realizado 15 audiências com empresas construtoras no Estado de São Paulo de forma a obter subsídios necessários. O caso encontra-se em análise.*

### ***FORMAÇÃO DE CARTEL NO SETOR DE FRETES MARÍTIMOS***

*A partir de março de 1999, a Seae recebeu uma série de correspondências de empresas e associações de exportadores, situados em diferentes partes do Brasil, tratando da 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).*

*Esta Secretaria, após uma análise investigativa, formulou a Nota Técnica nº 075, de 22 de junho de 1999. A Nota chegou a duas conclusões básicas: 1) os valores das sobretaxas EIS foram padronizados e foram determinados em uma mesma data por todos os armadores e 2) 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. Assim sendo, a Seae inferiu que a implantação da sobretaxa EIS por todos os armadores, de forma uniforme e possivelmente concertada, com valores idênticos para as mesmas rotas, não encontrava justificativa naquele mercado.*

*Encaminhou-se, em seguida, representação fundamentada à SDE, nos termos do art. 10, parágrafo único, da Lei 9.021/95, solicitando a abertura de Processo Administrativo, e Medida Preventiva de Suspensão de Prática, conforme a Lei 8.884. A Secretaria, por sua vez, decidiu pela instauração de Processo Administrativo, convocando as representadas à apresentação da defesa.*

*Instaurado o processo, a Seae reiterou sua análise anterior incorporando, adicionalmente, o esclarecimento de questões levantadas pelas empresas representadas. O Parecer Técnico foi enviado para a SDE, onde se encontra, atualmente, sob análise.*

### **1.3 Ações de Investigação**

As ações de investigação desenvolvidas pela Seae foram amplamente intensificadas no ano de 2000 por dois eventos: a criação, em fevereiro, de três Coordenações-Gerais de Defesa da Concorrência – COGDCs (localizadas em Brasília, São Paulo e Rio de Janeiro) destinadas exclusivamente a reprimir infrações à concorrência – principalmente cartéis – e a edição da Medida Provisória nº 2.055, de agosto último, convertida na Lei nº 10.149, de 27 de dezembro. As novas COGDCs, criadas por ocasião da reestruturação a que foi submetida a Secretaria, receberam prerrogativas de iniciar investigações por iniciativa própria, sem solicitação ou provocação de outros órgãos do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, e, embora contem com equipes

reduzidas, agem de maneira integrada com outras Coordenações-Gerais. Sua estrutura descentralizada também permite atuação mais eficiente em todo o território nacional.

Conforme já mencionado, a Lei nº 10.149 introduziu alterações significativas na Lei nº 8.884 ao criar o *Procedimento Administrativo*, modalidade de investigação conduzida pela Seae destinada a instruir representação a ser encaminhada à SDE. De acordo com as novas disposições legais, atualmente já é facultado à Seae realizar diligências e produzir provas relacionadas a investigações em curso, bem como solicitar de quaisquer representados, pessoas físicas ou jurídicas, órgãos ou entidades públicas, informações, esclarecimentos ou documentos. A Seae também ganhou poderes para requerer ao Poder Judiciário, por intermédio da Advocacia-Geral da União, mandato de busca e apreensão de objetos, papéis de qualquer natureza, livros comerciais, computadores e arquivos magnéticos a fim de instruir averiguações preliminares ou processos administrativos abertos.

A Lei nº 10.149 também constituiu um avanço no Direito Econômico brasileiro ao adotar, seguindo as modernas tendências internacionais, a figura do *acordo de leniência*, por meio do qual propõe-se a extinção da ação punitiva ou a redução da penalidade aplicável às pessoas ou empresas autoras de infração à ordem econômica que colaborarem efetivamente com as investigações. O objetivo da iniciativa é reunir informações ou documentos que comprovem a infração, bem como identificar outros co-autores. O acordo de leniência não se aplica às empresas ou pessoas físicas que tenham estado à frente da conduta tida como infracionária, e exige, para sua celebração, a observância dos seguintes requisitos: i) que a empresa ou pessoa física seja a primeira a se qualificar com respeito à infração noticiada ou sob investigação, cessando completamente seu envolvimento na infração; ii) que a SDE não disponha de provas suficientes para assegurar a condenação da empresa ou pessoa física quando da propositura do acordo; e iv) a empresa ou pessoa física confesse sua participação no ilícito e coopere plena e permanentemente com as investigações e o processo administrativo, comparecendo, sob suas expensas, sempre que solicitada, a todos os atos processuais, até seu encerramento.

A seguir estão relacionadas as principais ações de investigações realizadas pela Seae no último ano:

### **CARTEL DAS VITAMINAS**

*A instauração do Processo Administrativo das vitaminas foi precedida de uma aprofundada investigação de aproximadamente um ano de duração. Nesse período, Seae e SDE, conjuntamente, ouviram sete dos principais executivos do setor, num total de quase 30 horas de depoimentos, em três Estados; realizaram duas inspeções in loco nas sedes das empresas Roche e Basf por mais de 10 horas e solicitaram diversos documentos. A exemplo do processo contra as empresas de lisinas, Seae e SDE receberam assistência do Departamento de Justiça norte-americano.*

*O resultado desse esforço conjunto é que o Brasil foi o primeiro país fora da América do Norte a processar as empresas participantes do cartel internacional de vitaminas, estando à frente de países com ampla tradição em investigações desse tipo como os da União Européia e a Austrália.*

*De acordo com as investigações da Seae e da SDE, há fortes indícios de que as filiais brasileiras das empresas investigadas empreenderam esforços conjuntos e coordenados para evitar a redução dos preços e controlar a oferta das vitaminas A, E e betacaroteno no Brasil. Entre 1995 e 1998, por exemplo, os executivos responsáveis pelo mercado de vitaminas na América Latina dos grupos Roche, Basf e Rhône-Poulenc reuniam-se, em um hotel de luxo na cidade de São Paulo, de duas a quatro vezes ao ano, para trocar informações sobre os preços praticados e as quantidades comercializadas de vitaminas A, E e betacaroteno. Tais reuniões ocorriam por solicitação das empresas matrizes e, na prática, funcionavam como um mecanismo de monitoramento e fiscalização do cartel internacional nos mercados brasileiro e latino-americano. Também por solicitação das matrizes, os executivos dessas empresas empreenderam esforços coordenados para controlar a expansão da oferta de vitaminas no país e a queda de seus preços, no intuito de cumprir as metas estabelecidas pela conspiração internacional. Vitaminas A, E e betacaroteno são insumos importantes na produção de alimentos, medicamentos e cosméticos e rações animais.*

## **COBRANÇAS INDEVIDAS DE TAXAS NO PORTO DE SANTOS**

*Tendo em vista a existência de Processo Administrativo relativo à cobrança de duas taxas no Porto de Santos - THC e TMC - envolvendo operadores portuários e terminais retroportuários, tornou-se necessária a realização de visita técnica para conhecer a realidade do setor com o intuito de entender as relações entre os diversos envolvidos no caso. O resultado foram diligências realizadas nas seguintes entidades: Inspetoria da Receita Federal, Sindamar, Cnnt, Codesp, Arbitra, Marimex, Santos Brasil-Tecon, Usiminas, Libra T-37 e Tecondi. As diligências, realizadas em três dias, foram conduzidas por dois técnicos da SDE, com a presença de um representante da Seae.*

## **AUMENTO COORDENADO DE PREÇOS DE PASSAGENS AÉREAS**

*A Seae atuou em conjunto com a SDE na oitiva dos representados, totalizando 12 horas de depoimentos dos principais executivos das empresas envolvidas. Em virtude do sistema denominado ATPCO – “Airline Tariff Publishing Company” - ter sido alegado na defesa das representadas como principal elemento descaracterizador da infração, fez-se necessário investigá-lo. A Seae, com o objetivo de colher elementos necessários à elaboração de seu Parecer, reuniu-se com representantes da empresa Airline Tariff Publishing Company, baseados na cidade de Washington, nos Estados Unidos.*

## **CARTEL DO TRIGO**

*O Jornal do Brasil veiculou, em 19 de agosto de 2000, notícia a respeito da realização de uma reunião ocorrida três dias antes na sede do Sindicato das Indústrias Moageiras do Estado do Paraná, onde, segundo o jornal, fora decidido um reajuste concertado no preço da farinha de trigo, no montante entre 17 e 22%, que vigoraria a partir do dia 21 de agosto. O Secretário de Acompanhamento Econômico determinou, então, a abertura do Procedimento Administrativo para investigação da ocorrência de infração à ordem econômica, conforme tipificado no artigo 21, inciso I, da Lei 8.884.*



*Foram, em seguida, ouvidas todas as pessoas citadas na matéria. Os depoentes afirmaram que o objeto da reunião ocorrida no dia 19 de agosto de 2000 foi a geada ocorrida alguns meses antes no Estado do Paraná e as possíveis formas de suprir a escassez do produto. Foram também relatadas peculiaridades relacionadas ao setor de moagem de trigo, mais especificamente em relação ao Paraná. Após os depoimentos, as Coordenações-Gerais de Defesa da Concorrência de Brasília e São Paulo realizaram diligência na sede do Sindicato Paranaense, local da mencionada reunião. Inspeccionaram-se atas, arquivos, atos constitutivos e outros documentos considerados relevantes.*

*Após registro dos depoimentos, ficou constatada a inexistência de indícios suficientes de estipulação concertada de preços. Por um lado, não foram obtidas provas diretas que caracterizassem a infração. Por outro lado, a análise do comportamento dos preços da farinha de trigo e de alguns derivados não revelou qualquer movimento oscilatório atípico que pudesse ensejar a obtenção de provas indiretas.*

*Assim sendo, sugeriu-se que o Procedimento Administrativo fosse sobrestado pelo prazo de 30 dias para verificação da possibilidade de algum fato novo poder indicar a existência de indícios para caracterização da infração. Caso isso não ocorresse, o procedimento deveria ser arquivado. Findo o prazo estipulado, não foram observados fatos novos e, conseqüentemente, o Processo foi arquivado.*

#### **1. 4 Ações de Promoção**

Iniciativas de promoção da concorrência visam detectar e minimizar possíveis entraves ao funcionamento adequado do mercado e referem-se, principalmente, aos setores de infra-estrutura e serviços públicos, em grande medida formados por mercados oligopolistas ou monopolistas, sendo conceitualmente definidos como setores de *public utilities*. Devido a esse fato, e também à necessidade social de que tais setores cumpram adequadamente suas atribuições, em geral são objeto de regulação por parte do Governo. Nesse sentido, podem ser citadas a fixação de políticas regulatórias nos

setores de energia elétrica, telecomunicações, combustíveis, transportes terrestre e aquaviário, aviação civil, saneamento básico e correios.

Não obstante os setores de infra-estrutura serem regulados, a Seae entende que os mesmos devem ser objeto de ações voltadas à promoção, posto que o binômio concorrência/regulação é capaz de maximizar as eficiências econômicas nesses setores. Assim, ao longo do ano 2000, foram promovidas diversas ações para estimular a concorrência, notadamente, no setor de energia elétrica. Em conjunto com a SDE e a Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel -, a Seae, sob orientação do Secretário-Adjunto de Concorrência, empenhou-se na confecção de um documento<sup>1</sup> de análise de concentrações econômicas no setor elétrico que estendesse os princípios do Guia para Análise de Atos de Concentração da Seae.

Ademais, o período caracterizou-se pela promoção de intenso intercâmbio com a Aneel, resultando desse processo uma melhor capacitação do corpo técnico da Secretaria. Houve, igualmente, maior cooperação objetivando exposição da sistemática de análise adotada pela Seae ao avaliar a questão concorrencial no setor elétrico, bem como colaboração na definição do modelo de defesa da concorrência a ser adotado, de forma conjunta, pela Aneel e o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. Podem ser destacas, pontualmente, as seguintes atividades:

- Participação do Secretário-Adjunto e de técnico da Seae no II Workshop de Regulação e Defesa da Concorrência no setor elétrico, promovido pela ANEEL.
- Participação no I Curso de Regulação e Defesa da Concorrência no Setor Elétrico, no sentido de divulgar ao público a sistemática de interpretação das regras de concorrência adotadas pelo Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, que diferem, em alguns aspectos, dos critérios defendidos pela Aneel.
- Colaboração na organização do ENCONTRO SOBRE AS TARIFAS NOS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES E ENERGIA ELÉTRICA promovido pela

---

<sup>1</sup> Trata-se de estudo técnico solicitado pela ANEEL à FIPE-USP, com vistas à fixação de paradigmas analíticos para o controle de estrutura no setor elétrico.

Seae em 18 de maio de 2000, com participação da Aneel, Anatel, FGV, Fipe e IBGE.

Com relação aos serviços de telecomunicações, a Secretaria participou de encontros com a Anatel acerca dos diversos aspectos econômicos que envolvem o setor de telecomunicações, visando obtenção de informações para subsidiar as análises de atos de concentração no setor e também o acompanhamento de tarifas.

## **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 órgãos setoriais, sejam eles federais, estaduais ou municipais, a Seae tem, em virtude das competências atribuídas ao Ministério da Fazenda, pelo artigo 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, nos setores onde as Agências de regulação ainda não foram constituídas.

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 -, promover a desregulamentação e, quando for o caso, rever os critérios de regulamentação aplicados. 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 - Anvisa -, Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS - e Agência Nacional das Águas) 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 regulamentações, de modo a estimular a concorrência e permitir, aos mercados, a autodeterminação de suas principais variáveis.

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

Dando prosseguimento a suas atividades de regulamentação e desregulamentação de setores econômicos, destacam-se em 2000 a análise de atos normativos, a produção de estudos setoriais e a participação em fóruns de discussão. Além disso, a partir de meados do ano, coube à Seae a incumbência para analisar os pedidos referentes à distribuição gratuita de prêmios vinculados à propaganda compreendidos dentro da Lei nº 5.768, de 20 de dezembro de 1971, anteriormente afetos ao Ministério da Justiça. Dessa forma, a Secretaria teve suas competências bastante aumentadas.

Em virtude de sua competência regimental, a Seae deve sempre posicionar-se sobre atos normativos que tenham impacto nos setores por ela analisados e/ou acompanhados: saneamento, transportes, combustíveis, energia elétrica, telecomunicações e correios. Em geral, isso ocorre sob a forma de Pareceres Técnicos em projetos de Lei ordinária ou propostas de emendas à Constituição, em tramitação no Congresso Nacional. Apresenta-se como marco teórico da análise empreendida a busca da eficiência econômica, que, não raro, está fortemente correlacionada à existência de concorrência efetiva ou potencial nos setores em questão. Além disso, a análise de atos normativos referentes preocupa-se com a manutenção de um marco regulatório estável e com o equilíbrio fiscal.

No ano 2000, destacaram-se as seguintes atividades da Seae no tocante à regulação do setor de infra-estrutura:

## ***SANEAMENTO***

Nesse aspecto, o País está passando por um momento de transição entre a provisão estatal atual e a busca de novas alternativas para a expansão e universalização do sistema. Da mesma forma, o marco regulatório que está substituindo o atual permanece em discussão, o que faz tramitar no Congresso Nacional várias propostas com diferentes direcionamentos. As manifestações da Seae, nesses casos, têm sido favoráveis ao estabelecimento de um marco regulatório claro, em que a expansão do sistema seja estimulada por incentivos econômicos e também se mantenha a modicidade das tarifas. A Secretaria ainda representa o Ministério da Fazenda no Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

## ***TRANSPORTES TERRESTRES E AQUAVIÁRIOS***

No ano 2000, a tramitação do projeto criando as Agências de Transportes Terrestres e Transportes Aquaviários foi objeto de pedido de urgência pelo Senhor Presidente da República quando de sua análise na Câmara dos Deputados. Dada a importância e implicações futuras para a regulamentação do setor, a Seae procurou sempre manifestar-se com especial atenção à preservação das condições de concorrência no setor, ao estímulo à eficiência e à produção de ganhos para os consumidores dos serviços.

Além disso, manifestou-se por várias vezes acerca da criação de gratuidades nos transportes públicos. Nesse sentido, a Seae espera, por meio de sua argumentação e posicionamento, ajudar a criar políticas de transporte mais adequadas ao desenvolvimento da eficiência e responsabilidade social com os custos.

## ***TRANSPORTE AÉREO***

O ano 2000 foi de especial importância para o transporte aéreo. Foram desenvolvidas muitas atividades relacionadas à criação da Agência Nacional de Aviação Civil, como

estudos de anteprojetos de Lei e de regulamentação e desregulamentação do setor. Além disso, em virtude da participação do Ministério da Fazenda no Conselho de Aviação Civil – Conac, a Seae participou de discussões em fóruns técnicos com vistas à implantação da Agência, à regulamentação do Conselho e à produção de termo de referência para estudo de diagnóstico da situação do setor de transporte aéreo no Brasil e suas perspectivas.

## ***CORREIOS***

O serviço de correios deve passar por transformações em futuro próximo. Diante dessa perspectiva, a Seae analisou o projeto de Lei de Reformulação dos Serviços de Correios que tramita atualmente no Congresso Nacional. Novamente, a preocupação na análise recaiu sobre o estímulo à eficiência, à competição, à modicidade das tarifas e ao atendimento adequado da população. Foi analisado, ainda, o pedido de reajustes de tarifas do setor.

## ***TELECOMUNICAÇÕES***

A Seae teve oportunidade de se manifestar sobre o projeto de Lei que objetivava instituir o Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações – Funttel. Apresentou, ainda, estudo sobre o desenvolvimento das telecomunicações no Plano Real. Observou-se, nesse curto espaço de tempo de vigência do Plano Real, uma gigantesca modificação no setor de telecomunicações, tanto estrutural quanto na incorporação de novas tecnologias. O resultado poder ser verificado pela expansão no número de telefones fixos de 12,3 milhões, em dezembro de 1994, para 27,9 milhões em junho de 2000 (aumento de 127%), e de telefones celulares, que passaram de 755 mil para 19,3 milhões, no mesmo período ( aumento de 2.390%).

No início do Plano Real, a defasagem tarifária e a incorreta distribuição de custos, apesar de propiciarem baixas tarifas para alguns usuários, impediram que os demais viessem a utilizar o serviço, devido à impossibilidade de obtenção da linha telefônica. As grandes alterações realizadas nas tarifas envolveram a elevação da assinatura frente à redução do autofinanciamento/habilitação. A reestruturação do setor de telefonia fixa, a

introdução de novas tecnologias na área dos telefones celulares e o processo competitivo, estão permitindo aos brasileiros o acesso a esse meio de comunicação.

## ***PRÊMIOS E SORTEIOS***

A 20ª edição da Medida Provisória nº 2.049, de 29 de junho de 2000, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, transferiu para o Ministério da Fazenda as competências estabelecidas na Lei nº 5.768, de 20 de dezembro de 1971, no artigo 14 da Lei nº 7.291, de 19 de dezembro de 1984, e nos Decretos-Leis nºs 6.259, de 10 de fevereiro de 1944, e 204, de 27 de fevereiro de 1967, anteriormente atribuídas ao Ministério da Justiça. Os referidos textos legais dispõem, respectivamente, sobre a distribuição gratuita de prêmios a título de propaganda e operações de captação de poupança popular, a autorização para a realização de *sweepstakes* e a homologação de planos de extração das loterias federais e estaduais.

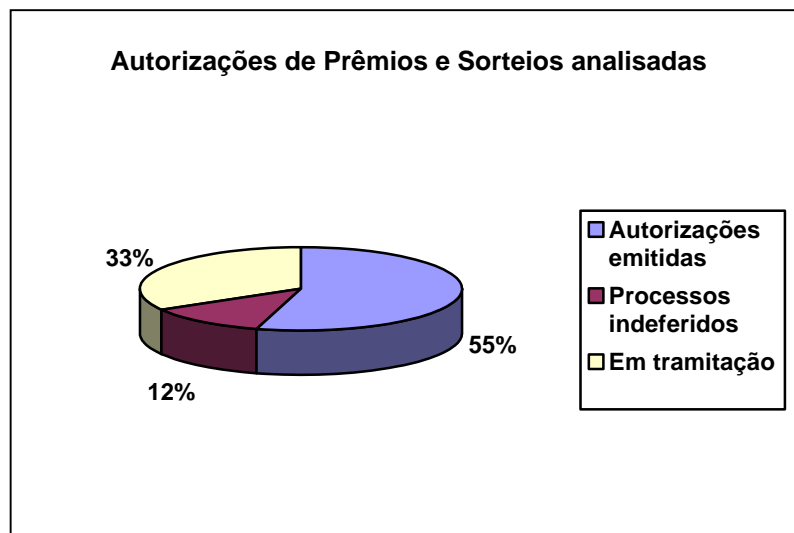
No âmbito do Ministério da Fazenda, esta competência foi atribuída à Secretaria de Acompanhamento Econômico, pela Portaria Ministerial nº 201, de 5 de julho de 2000, a quem compete analisar e decidir sobre a matéria, cabendo destacar que, no âmbito desta Seae, a operacionalização destas atividades foi alocada na Coordenação-Geral de Infraestrutura e Serviços Públicos. A análise de pleitos exigiu grande esforço no ano 2000 e, por consistir em atribuição nova e devido à não especialização anterior do corpo técnico no tocante a essa matéria, a Secretaria viu-se forçada a se reestruturar profundamente, de modo a suprir as demandas crescentes.

Seguem dados acerca dos pedidos de autorização protocolados nesta Secretaria, a partir da 20ª edição da Medida Provisória nº 2.049:



Autorizações emitidas	565
Processos indeferidos	125
Em tramitação	346
Total	1036

Fonte: Coordenação-Geral de Serviços Públicos e Infra-estrutura - Seae



Adicionalmente, o Ministério da Justiça encaminhou a esta Seae um lote de aproximadamente quatro mil processos referentes a pedidos de autorização protocolados naquele Ministério entre 1998 e 2000 e que se encontravam, de algum modo, pendentes de decisão.

Hoje, cumpre lembrar que a 26ª edição da Medida Provisória nº 2.049, de 22 de dezembro de 2000, repartiu, entre a Caixa Econômica Federal e a Seae, as competências decorrentes da operacionalização, emissão das autorizações e fiscalização das atividades de que trata a Lei nº 5.768, cabendo à Secretaria analisar os pedidos em que a Caixa Econômica Federal ou qualquer instituição financeira seja parte interessada.

### ***PLANOS E SEGUROS DE SAÚDE***

Coube à Seae participar da redação da Medida Provisória nº 2.122, convertida recentemente na Lei 10.185, que dispõe sobre as sociedades seguradoras na área de saúde, bem como a análise das modificações propostas para a Medida Provisória nº 1.976, relacionada aos planos privados de assistência à saúde.

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

A Secretaria de Acompanhamento Econômico desempenha intensa gama de atividades relacionadas com implementação de política setoriais, principalmente no setor agrícola. Nesse sentido, a Seae é consultada quando da adoção de ações governamentais de concessão de créditos, cooperativismo, abastecimento, estoques, comercialização, entre outras. Abaixo, encontra-se uma síntese da participação da Seae nessa área.

### ***PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA MENSAL DAS OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO***

Mensalmente, a Comissão criada pela Portaria Interministerial nº 243, de 20 de março de 1992, e constituída por representantes do Ministério da Agricultura e Reforma Agrária, do Banco do Brasil, da Conab e deste Ministério (Seae e Secretaria do Tesouro Nacional), reúne-se para definir as prioridades de assistência ao setor agropecuário, com recursos das Operações Oficiais de Crédito. Durante o mês, há reuniões decendiais para tratar das liberações dos valores. No ano foram aportados recursos da ordem de R\$ 1,43 bilhão, basicamente para:

- **Custeio Agropecuário:** R\$ 123.300,00 para pagamento de equalizações de taxas de juros de custeio e Pronaf junto ao Banco do Brasil, ao Banco do Nordeste do Brasil, ao BNDES e aos bancos cooperativos.
- **Investimento:** R\$ 12.900,00 para pagamento de equalização de taxas semestrais devida aos agentes financeiros.
- **Garantia e Sustentação de Preços:** R\$ 82.600,00 para pagamento de diferenças em Leilões do Programa de Escoamento da Produção – PEP, para recompra/repassé de contratos de opções e para concessão de subvenção de equalização de preços da borracha de acordo com o Decreto nº 3.262, de 25 de novembro de 99.

- **Empréstimo do Governo Federal - EGF:** R\$ 3,2 milhões para equalização de taxas de juros e concessão de empréstimos destinados prioritariamente à comercialização das safras de algodão, arroz, milho, sisal, farinha de mandioca, castanha de caju e sementes, entre outros.
  
- **Pronaf:** R\$ 485.000,00 destinados para concessão de financiamento a agricultores familiares e para pagamento de equalizações de taxas de juros e de rebate ao Banco do Brasil, ao BNB e aos bancos cooperativos, referentes a operações de custeio e investimento.
  
- **AGF e Estoques Estratégicos:** R\$ 722.500,00 foram destinados para aquisições de produtos, como sisal, juta/malva, algodão, milho, feijão e arroz, em regiões com problemas de comercialização, objetivando garantir a renda mínima aos produtores e manter a estabilidade dos preços. Nesse segmento foram, ainda, direcionados recursos para pagamentos de despesas pertinentes à Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) e de equalização de preços.

#### ***VOTOS APROVADOS PELO CMN***

Foram elaborados pela Seae 48 votos, submetidos à apreciação do Comitê Técnico de Assuntos Rurais do Conselho Monetário Nacional, dentre os quais se destacaram os seguintes:

- **Crédito Rural (Voto 026/00) – Condições para os financiamentos a serem concedidos ao amparo do Programa de Modernização da Frota de Tratores Agrícolas e Implementos Associados e Colheitadeiras:** programa instituído com a finalidade de modernizar o parque de máquinas e implementos agrícolas, com vistas à produção de alimentos e matérias-primas para o abastecimento interno e para geração de excedentes exportáveis, tendo sido disponibilizados recursos oriundos do BNDES da ordem de R\$ 1,6 bilhão para os próximos dois anos (R\$ 800 milhões em 2000 e R\$ 800 milhões em 2001).

- **Crédito Rural (Voto 033/00) – Prorrogação das operações de custeio e concessão de rebate em operações de investimento de mini e pequenos produtores rurais:** promove o alongamento, por até cinco anos e com carência de até um ano, das operações de custeio de mini e pequenos produtores, contratadas entre 20 de junho de 1995 e 31 de dezembro de 1997, em atraso ou objeto de prorrogações anteriores. Adicionalmente, concede rebate de 10% nas parcelas vencíveis das operações de investimento rural, também de mini e pequenos produtores rurais, contratadas no mesmo período, quando pagas até a data do vencimento pactuado, à vista de entendimentos havidos entre representantes do Poder Executivo e lideranças do Congresso Nacional, diante do quadro de dificuldades vivenciados por tais agricultores.
  
- **Crédito Rural e Recoop (Voto 034/00) – Prorrogação do prazo de contratação das operações de alongamento de dívidas ao abrigo da Resolução CMN/Bacen n.º 2.471/98 e concessão de crédito direto a cooperados, com interveniência da cooperativa:** o Voto estendeu o prazo de contratação das operações ao amparo da Resolução CMN/Bacen n.º 2.471/98, de 31 de março para 30 de junho 2000, e a data fixada para recolhimento do valor relativo à aquisição dos títulos do Tesouro Nacional de 29 de fevereiro para até 25 de junho 2000. Além disso, permitiu a utilização de crédito direto aos cooperados, com interveniência da cooperativa, tanto nos financiamentos de recebíveis de cooperados e alongamento de cotas-partes como nos de investimentos e capitalização de cooperativas ao amparo do Recoop, desde que assegurada a aplicação dos recursos à finalidade.
  
- **Preços Mínimos (Voto 047/00):** propõe preços mínimos para trigo, aveia, canola, cevada, triticale e sementes de trigo, triticale e cevada (safra de inverno de 2000) e para farinha de mandioca e caroço de algodão, safra Norte/Nordeste 2000, e revoga o parágrafo único do artigo 1º da Resolução nº 2.618 (Proleite), que exigia, para concessão do crédito, a apresentação de laudo do veterinário responsável pela assistência técnica à propriedade, atestando a necessidade de aquisição dos equipamentos.

- **Crédito Rural (Voto n.º 084/00) – Ajustes nas normas de financiamento com recursos controlados do crédito rural, a partir da safra de verão 2000/2001:** no contexto da política agrícola, encerrado um ano-safra, alguns ajustes mostram-se necessários como resultantes do acompanhamento e da avaliação das práticas anteriores. Por isso, o Voto altera algumas normas atualmente em vigor, tais como a eliminação, nos financiamentos de custeio de até R\$ 40 mil, da exigência de que a renda bruta seja superior a 80%; redução, de 40% para 20%, da obrigatoriedade de aplicação de recursos das exigibilidades bancárias (MCR 6-2) em financiamento de até R\$ 40 mil; elevação do limite de financiamento para custeio de frutíferas, de R\$ 40 mil para R\$ 60 mil por beneficiário; elevação do limite de financiamento para custeio de lavouras irrigadas de arroz, de feijão, de mandioca, de sorgo e de trigo, de R\$ 150 mil para R\$ 300 mil, por beneficiário, e de milho irrigado, de R\$ 200 mil para R\$ 300 mil, por beneficiário; inclusão, como item financiável ao amparo de recursos controlados, dos prêmios devidos na contratação de seguro rural por pessoas físicas ou jurídicas que explorem atividades agropecuárias; opção às instituições financeiras para arquivar, em unidades centralizadoras, a documentação referente às operações de crédito rural “em ser” ou liquidadas. Também modificou, com vistas ao aprimoramento, instruções vigentes para a concessão de EGF.
- **Operações Oficiais De Crédito (O2C) - Definição dos encargos financeiros dos programas de investimentos rurais e agroindustriais contratados com recursos das operações oficiais de crédito, com base na Resolução CMN/Bacen nº 1.577/89 – (Voto n.º 93/00):** sob a ótica de que o cenário de consolidação da estabilidade econômica não mais justifica que os novos investimentos rurais e agroindustriais sejam formalizados com base em taxas de juros variáveis semestralmente, suprime esse critério, estabelecendo que tais operações se sujeitam aos encargos financeiros que forem definidos por ocasião da instituição de cada linha de crédito. Também estabelece que as operações ainda “em ser”, formalizadas com base na Resolução em destaque, a partir deste exercício e até manifestação em contrário do CMN, sejam mantidas nas mesmas condições estabelecidas para o primeiro e segundo semestres de 1999 (Resoluções nº 2.611 e nº 2.612, de 1999), posto que nada estaria, no momento, justificando mudanças.

- **Funcafé – Ajuste na linha de crédito para estocagem de café, tipo exportação, em rede armazenadora oficial, objeto do Voto CMN nº 080/2000. (Voto n.º 103/00):** divulgadas as instruções para implementação da linha de crédito sob enfoque, notadamente no que concerne à atribuição do risco operacional ao agente financeiro, mostraram-se necessários, sob a ótica jurídica, ajustes na cláusula sobre garantias, por estar ali rotulada *de à ordem do Ministério da Agricultura e do Abastecimento* a emissão dos títulos representativos do café retido, quando esses títulos configuram a garantia bancária.
  
- **Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf (Voto n.º 106/00):** alteração de condições estabelecidas para as operações de crédito de investimento e custeio no âmbito desse Programa e remuneração dos agentes financeiros em operações de crédito do Pronaf com recursos dos Fundos Constitucionais. O mecanismo de garantia de equivalência em produto vincula a dívida do crédito rural à variação dos preços mínimos, além de apresentar-se de difícil operacionalização e controle, principalmente em operações de longo prazo, como é o caso dos créditos de investimento ao abrigo do Pronaf, que, ademais, contemplam todos os produtos da pauta da Política de Garantia de Preços Mínimos. A propósito, a recente renegociação de operações de crédito rural de mini e pequenos produtores sob a égide da Resolução nº 2.730, de 14 de maio de 2000, por envolver equivalência em produto, já se mostra onerosa aos mutuários face aos efeitos do último reajuste dos preços mínimos (mais de 10% no trigo, 2,5% no milho; 8% na mandioca; 11% no sorgo), tendo presente que a renegociação é com base no saldo devedor apurado em 09 de novembro de 1999. Nas operações de crédito para agricultores familiares enquadrados no Grupo A do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, concedidas com recursos dos Fundos Constitucionais, os agentes financeiros farão jus à remuneração de 2% ao ano, sendo os valores apurados levados a débito, mensalmente, dos respectivos Fundos.
  
- **Fundo de Defesa da Economia Cafeeira – Funcafé (Voto CMN 112/99 e Resolução nº 2.648/99):** financiamento de despesas com tratos culturais das

lavouras cafeeiras no ano agrícola 1999/2000 (custeio) e estocagem de café via prolongamento desse crédito de custeio.

- **Linha de crédito de pré-comercialização de café (Voto n.º 117/00):** em reconhecimento ao quadro de dificuldades enfrentadas pelo segmento cafeeiro, que inspirou o plano internacional de reordenamento da oferta do produto aos países consumidores, e tendo em vista a insuficiência de recursos orçamentários no Fundo de Defesa da Economia Cafeeira - funcafé para fazer face a demanda do setor produtivo, foi proposta a adoção de várias medidas com o objetivo de permitir a estocagem de até 2,6 milhões de sacas e, assim, reunir condições de influir positivamente nas atuais cotações de café.
  
- **Crédito Rural: 1) estocagem de produtos derivados de leite, ao amparo dos Recursos Obrigatórios (MCR 6-2); 2) ajustes nos prazos de pagamento em diversos programas de investimentos lançados no bojo do Plano de Safra 2000/01. (Voto n.º 146/00):** desde meados da década de 90, o setor lácteo brasileiro vem passando por um processo de modernização, movido pela necessidade de fazer frente à abertura externa e, principalmente, para posicionar-se no regime de integração do País ao Mercosul, mediante melhoria substancial nos índices de produtividade e na qualidade dos seus produtos. Não obstante, é importante ressaltar que o Brasil se tornou um dos principais importadores de lácteos do mundo, respondendo por um valor médio anual de US\$ 500 milhões nos últimos 5 anos. As condições de excesso de oferta no mercado lácteo durante o período de safra geram produção de difícil colocação no mercado, tanto que, no último período, foram aplicados na estocagem recursos da ordem de R\$ 100 milhões, correspondente a um volume de 400 milhões de litros de leite, sem que isso causasse impacto anormal nos preços do mercado. Para esta safra, estima-se em R\$ 150 milhões a demanda de recursos para a espécie, envolvendo volume da ordem de 600 milhões de litros de leite.

#### ***PROGRAMA BRASIL EMPREENDEDOR RURAL***

Lançado pelo Senhor Presidente da República e pelo Ministro de Estado da Agricultura e do Abastecimento, destacaram quatro medidas e que representam significativas transformações estruturais no setor agrícola:

- Projeto de Lei alterando dispositivos do Decreto nº 1.102, de 21 de novembro de 1903, que dispõe sobre a constituição, direitos e obrigações de empresas de armazéns gerais, julgado de suma importância, uma vez que introduz modificações fundamentais na atividade de armazenagem de produtos agropecuários, dentre os quais se destacam:
  - ◆ abertura da possibilidade de o depositário praticar o comércio de produtos da mesma espécie daqueles usualmente recebidos em depósito;
  - ◆ alteração do agente regulamentador e fiscalizador do sistema, transferindo-se esse papel ao Ministério da Agricultura;
  - ◆ aperfeiçoamento e maior rigidez ao sistema de garantias, permitindo maior credibilidade ao segmento.

Esse projeto culminou com a publicação da Lei nº 9.973, de 29 de maio de 2000, com a perspectiva de ganhos no processo de comercialização das safras agrícolas.

- Projeto de Lei nº 8, de 2000, relativo à “classificação de produtos vegetais, subprodutos e resíduos de valor econômico”, originado do Poder Executivo, pelo qual a classificação dos produtos vegetais é obrigatória quando destinados diretamente à alimentação humana; nas operações de compra e venda do Poder Público; e nos portos, aeroportos e fronteiras, quando da importação. Adicionalmente, atribui ao Poder Público a responsabilidade pela classificação, autorizando-o a repassá-la a agentes credenciados pelo Ministério da Agricultura. Esse projeto culminou com a edição da Lei nº 9.972, de 25 de maio de 2000.
- Proposta de Exposição de Motivos Interministerial tratando de alteração, mediante Medida Provisória, da Lei que criou a Cédula de Crédito Rural, visando inserir a modalidade de liquidação financeira desses títulos, enfatizando-se o benefício da



atração de investidores institucionais que estarão desobrigados de receber o produto físico. Como consequência, espera-se maior liquidez dos contratos e redução dos custos da operação em função do aumento da competição. A esse propósito, foi editada a Medida Provisória nº 2.042.

- Projeto de Lei de Conversão nº 8 (Medida Provisória nº 2.035-28, de 21 de dezembro de 2000), dispondo sobre as operações com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste, de que trata a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, e dando outras providências. Com essa conversão, as regras do programa ganham maior credibilidade junto aos interessados, e os diversos agentes envolvidos poderão definir estratégias mais agressivas para divulgação dos financiamentos, evitando, com isso, saldos financeiros elevados na conta dos Fundos Constitucionais e incentivando o desenvolvimento das regiões abrangidas por estes fundos.

## ***COOPERATIVISMO***

- **Proposta de alteração, via Medida Provisória nº 1.961, do artigo 88 da Lei nº 5.764/71**, que dispõe sobre sociedades cooperativas, foi encaminhada por intermédio de mensagem da Subchefia de Coordenação da Ação Governamental da Casa Civil/PR, formulada pelo Ministério da Agricultura, sob alegação de que o atual texto estaria restringindo “a possibilidade de expandir e modernizar a própria atividade cooperativista, que fica sem a possibilidade de contar com novos aportes de capital, tecnologia de ponta e promoção comercial”. Analisada a proposta, chegou-se à conclusão de que, por não haver urgência na alteração redacional sugerida, aliado ao fato de que a MP trata especificamente do Recoop/criação do SESCOOP, afigurava-se mais conveniente fosse a matéria levada ao Congresso Nacional para exame no bojo dos vários projetos de atualização da Lei nº 5.764 – esta de concepção tão abrangente que “define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas e dá outras providências” -, em lugar do desgaste de modificação pontual e isolada do artigo 88 da mesma Lei.

- **Recoop - Respostas a Pleitos e Consultas de Agentes Financeiros e de Cooperativas:** trata-se de programa implantado por meio de Medida Provisória, cuja linha de crédito é de R\$ 2,1 bilhões. Devido ao grande número de consultas formuladas a respeito da contratação dos financiamentos, a Seae analisou várias propostas de soluções operacionais e financeiras para os problemas apresentados pelas cooperativas ou pelos bancos, os quais atingiram maior proporção devido ao tempo decorrido desde a aprovação dos projetos, fazendo-se necessárias ações para a implementação e condução do Recoop e da adequação das condições de financiamento e dos valores passíveis de apoio para cooperativas enquadradas no Programa. As análises são submetidas ao Comitê Executivo do Recoop para decisão.
  
- **Assunção de risco pelo Tesouro Nacional em operações de crédito ao amparo do Recoop:** o Banco do Brasil, por meio do Expediente nº 48, de 15 de março de 2000, encaminhado ao Coordenador do Comitê Executivo do Recoop, solicitou confirmação ao entendimento de que o Tesouro Nacional somente assumirá o risco (integral ou parcial, conforme o caso) em operações ao amparo do Recoop que forem contratadas com recursos do próprio Tesouro e sugere alteração da redação do artigo 5º, § 1º, inciso II, da Medida Provisória nº 1.961-21, no entendimento de que, da forma como se apresenta o referido texto, em operações destinadas a financiamento de capital de giro e pagamento de dívidas junto ao INSS, a serem realizadas nas regiões dos Fundos Constitucionais do Norte, do Nordeste ou do Centro-Oeste, deverão ser utilizados recursos dos fundos; entretanto, caberia ao Tesouro Nacional assumir os percentuais de risco dessas operações. Após exame do assunto, concluiu-se não haver no instrumento legal que criou o Recoop dispositivo limitando os riscos do Tesouro aos itens financiáveis com recursos por ele repassados. Ao contrário, tem-se que o Tesouro assumirá o risco também de operações realizadas por cooperativas amparadas pelos mencionados Fundos Constitucionais, no caso das parcelas relativas a dívidas junto ao INSS e capital de giro. Sugeriu-se que o trabalho fosse encaminhado à Secretaria do Tesouro Nacional, para conhecimento e manifestação, por se tratar de assunto diretamente ligado à sua área de atuação.

## **CRÉDITO E FINANCIAMENTO RURAL**

- **Pleito em favor de alterações nas condições dos financiamentos ao amparo dos Fundos Constitucionais**, tais como a redução da taxa de juros para no máximo 8,75% a. a., fixa e sem gatilho, bônus de adimplência de no mínimo 30% sobre a parcela a amortizar (e não sobre os encargos), prorrogação dos vencimentos para até 20 anos. Examinado o assunto, evidenciou-se que as últimas alterações nas regras dos Fundos (MP nº 1.988-18) decorreram de intensa articulação da Casa Civil/PR e Parlamentares, motivo por que se afigurava prudente que novas propostas de modificações fossem levadas à ponderação preliminar daquela instância superior do Executivo. Todavia, ressaltou-se ser desaconselhável a incidência de bônus de adimplência também sobre parcelas do principal, por implicar corrosão do patrimônio dos Fundos em detrimento de novas aplicações voltadas para o desenvolvimento regional.
- **Sugestão de extinção da TR como indexadora na correção das dívidas do crédito rural**: foi enfatizado que os encargos financeiros adotados ultimamente pelo Governo para os financiamentos agrícolas caminham na direção das taxas de juros prefixadas, conforme se pode verificar na linha de crédito para renovação de frota de máquinas e equipamentos agrícolas, aprovada neste ano pelo Conselho Monetário, e em recente Medida Provisória que dispõe sobre as operações de crédito com recursos dos Fundos Constitucionais. Essa tendência de prefixação de juros aplica-se às operações com recursos controlados do crédito rural (fontes sem custo definido de captação ou sujeitas à equalização de encargos financeiros pelo Tesouro Nacional), porém, não pode implicar impedimento à concessão de crédito com vinculação dos encargos aos custos das fontes, ou seja: i) no caso de poupança rural, incidência da TR nas operações que não forem objeto de equalização; ii) se recursos repassados pelo FAT, incidência da TJLP, porquanto não se deve descartar tal alternativa de crédito. Considerando que a documentação foi encaminhada pela Assessoria Parlamentar para conhecimento e que a mesma fora remetida também ao Ministério da Agricultura, sugeriu-se o arquivamento do processo
- **Programa de Garantia da Atividade Agropecuária – Proagro**: atualização de recursos próprios desde o enquadramento da operação até a data do efetivo

pagamento da cobertura pelo Tesouro Nacional. Com o Memorando n.º 2180/2000, a PGFN encaminhou para apreciação e manifestação da Seae ofício do Bacen discorrendo sobre a posição favorável do Banco do Brasil à atualização das parcelas de recursos próprios indenizáveis pelo Proagro. No Parecer elaborado ficou evidenciada a concordância da Seae com Dejur/Bacen de que “não se admite a desobediência aos comandos legais e regulamentares que vinculam os atos da autoridade no âmbito da administração pública”. Nesse aspecto, somente serão indenizados os recursos próprios se previsto na Lei.

- **Pleito em favor da manutenção das cooperativas de crédito tipo Luzzatti em funcionamento no país, formulado pelo Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado do Paraná – Ocepar:** após exposição do assunto, e considerando que as Luzzatti são cooperativas de crédito, subentendeu-se que o Banco Central optou por exigir dessas cooperativas em operação que, no prazo de dois anos a contar da data da publicação da Resolução nº 2.608 (27 de maio de 1999), promovessem a reformulação estatutária, visando à adequação da atuação das mesmas aos dispositivos do Regulamento anexo àquela Resolução, procedimento que, se não observado, implicaria cancelamento da autorização para funcionamento da cooperativa. Entendeu-se que o assunto deveria ser submetido à apreciação do Bacen, com solicitação de resposta direta à Ocepar e informação do conteúdo a esta Secretaria para constituir argumentos a outros possíveis pedidos da espécie. Sugeriu-se, também, expediente à Ocepar informando a remessa do assunto.

### **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 ao longo de 2000 foi conferida ao setor de medicamentos. Durante o período em questão, a Seae procedeu a acompanhamento sistemático do setor, disponibilizando os Preços Máximos ao Consumidor de cerca de 11.400 apresentações por intermédio de sua página na Internet. O trabalho da Secretaria possibilitou monitorar os reajustes praticados pelas empresas durante a vigência do Protocolo de Intenções entre o Governo e empresários do setor, pelo qual os laboratórios retroagiram seus preços aos patamares de 1º de junho, mantendo-os assim por seis meses.

Por meio do acompanhamento de mercados 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 (Lei do Real) a Secretaria realizou, em 2000, diversas análises de alterações tarifárias nos setores de telecomunicações, correios, energia elétrica, combustíveis e transportes.

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

##### ***TELECOMUNICAÇÕES***

A Seae acompanhou os reajustes tanto das concessionárias de serviço de telefonia fixa quanto das concessionárias e permissionárias de telefonia celular. Esse acompanhamento das tarifas de telecomunicações tem intuito de disponibilizar informações aos agentes de mercado e cidadãos.

## ***ENERGIA ELÉTRICA***

Cabe à Seae, igualmente, acompanhar os reajustes de tarifas no setor elétrico. Devido ao quadro desfavorável de chuvas e à elevação dos preços dos derivados de petróleo, as tarifas elevaram-se significativamente em 2000. Dedicou-se especial atenção às distribuidoras, cujas tarifas atingem os consumidores e que, direta e indiretamente, acabam por gerar impactos nos índices de preços.

Os principais fatores de pressão pelo aumento das tarifas no ano foram a CCC – Conta de Consumo de Combustíveis -, e o valor da energia vendida pelas geradoras. Esses itens compõem a parcela A da fórmula paramétrica de reajuste, referente aos custos não gerenciáveis das distribuidoras e que se refletem no aumento das tarifas. Com relação à CCC, houve um aumento devido à ocorrência de baixos índices pluviométricos, elevação dos preços dos derivados de petróleo, variação cambial e utilização de seus recursos para financiamento de pequenas centrais hidrelétricas.

Além disso, a partir de 2000 a Aneel começou a implementar um processo de concatenação entre as datas de reajustes das empresas geradoras e distribuidoras, anteriormente descompassadas, o que também gerou impacto nas tarifas. Mencione-se, ainda, a energia comprada de Itaipu, que tem a sua cotação em dólares americanos e é sujeita à pressão originária de variações cambiais, e que influenciou os reajustes em 2000.

Normalmente, a Aneel analisa e autoriza os reajustes contratuais anuais decorrentes do aumento das parcelas componentes da fórmula paramétrica de reajuste das concessionárias de distribuição e geração de energia elétrica. Além desse procedimento tradicional, no ano 2000, ocorreu a redução de tarifas de 36 concessionárias em junho, motivada pelo término da compensação da desvalorização cambial de 1999. Houve, ainda, revisão das tarifas em vista da elevação da alíquota da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), que passou de 2% para 3% a partir de janeiro do ano passado.

## **COMBUSTÍVEIS**

Diariamente, a Seae acompanha as cotações no mercado internacional do petróleo: Dated Brent, Brent futuro, WTI futuro e West Texas Intermediate. Além disso, acompanha as cotações da taxa de câmbio R\$/US\$ do Banco Central. Mensalmente, é feito o acompanhamento da composição dos preços de faturamento dos derivados de petróleo, dos preços internos dos asfaltos – segundo sua fórmula paramétrica – e das receitas e despesas da conta petróleo. As duas primeiras informações são fornecidas pela Petrobrás e a última pelo Ministério do Planejamento.

A cada quatro meses a Seae recebe o demonstrativo financeiro da Petrobrás sobre a Conta Petróleo. Sobre ele, realiza-se análise com objetivo de acompanhar a conta e compatibilizar previsões e dados da Petrobrás com os do Ministério do Planejamento. O monitoramento dos preços do petróleo e seus derivados, da Conta Petróleo, da taxa de câmbio e dos preços de derivados nas refinarias e ao consumidor em alguns países permite a elaboração de um relatório mensal de acompanhamento daquela conta. A Secretaria acompanha, ainda, o Grupo de Trabalho 8 do Comitê Técnico do Confaz que trata de combustíveis, buscando harmonizá-los à política de combustíveis e derivados de petróleo do Governo Federal.

## **TRANSPORTES**

As tarifas de praticamente todos os modais regulados pela União, tanto no transporte de passageiros quanto no de carga, são acompanhadas pela Seae. Regra geral, tais pedidos de reajustes são encaminhados pelo Ministério dos Transportes, conforme dispõe a já citada Lei do Real, ao determinar, em seu artigo 70, que “*o reajuste e a revisão dos preços públicos e das tarifas de serviços públicos far-se-ão conforme atos, normas e critérios a serem fixados pelo Ministro da Fazenda*”.

No período em questão destacaram-se autorizações de reajuste relacionadas ao transporte ferroviário de cargas, Companhia Brasileira de Trens Urbanos - CBTU -, Trensurb, tarifas de pedágios das rodovias federais concedidas à iniciativa privada, transporte interestadual e internacional de passageiros e tarifas aéreas.

Nesse contexto, o Ministério dos Transportes, em atenção à legislação citada, encaminhou pedido de revisão tarifária proposto pela Associação Brasileira das Empresas de Transporte Rodoviário Intermunicipal, Interestadual e Internacional de Passageiros - Abrati. Em seu estudo, a Seae pautou-se pela busca de um modelo metodológico mais adequado aos setor de transporte rodoviário interestadual e intermunicipal de passageiros, de modo que se espelhe, com maior precisão, os custos do setor e emule-se a eficiência. Ainda no setor de transportes, e também como decorrência do que determina o artigo 70 da Lei do Real, foram analisado os pedidos de reajustes tarifários das empresas concessionárias do setor.

Além disso, no ano 2000, a Secretaria apreciou os processos de revisão das tarifas de pedágio das rodovias federais BR - 290 (Osório – Porto Alegre), administrada pela Concepa e da BR – 040 (Rio de Janeiro – Juiz de Fora), administrada pela Concer. Por ser a revisão uma ocorrência extraordinária, e também devido a suas implicações nas tarifas cobradas aos usuários das respectivas rodovias, foi dedicada especial atenção ao assunto. No processo da Concepa, já finalizado no ano 2000, houve modificação nos orçamentos previstos, o que resultou em menores custos e menores reajustes de tarifas. No caso da Concer, a análise de seu processo ainda não foi finalizada.

De modo geral, a Seae, ao analisar pedidos de revisão, pauta-se pela utilização de marcos teóricos e metodológicos calcados na eficiência econômica e nos possíveis impactos sobre o conjunto da economia. O propósito é, em última instância, assegurar que os pleitos de revisão conttenham estímulos à eficiência e assegurem o princípio da modicidade das tarifas, evitando-se, desse modo, o repasse automático de custos, que poderiam ser evitados, e conciliando-se as preocupações e os interesses dos usuários, das permissionárias e da sociedade como um todo.

No quadro a seguir estão detalhados, resumidamente, os passos da metodologia utilizada por esta Secretaria na análise do processo de revisão.



## **METODOLOGIA PARA ANÁLISE DE PROCESSOS DE REVISÃO TARIFÁRIA NO SETOR DE TRANSPORTES**

1. **identificação do problema e do nexos causal:** o processo de revisão tem como princípio o restabelecimento do equilíbrio econômico e financeiro. Na ocorrência de perturbação desse equilíbrio é necessário verificar se o pleito é decorrente da variação significativa de custos fora do controle da concessionária, de modificação nos parâmetros de eficiência dos serviços (decorrente de fato do príncipe), da implementação de políticas econômicas ou de motivos de força maior. A natureza do fato gerador é importante para a verificação do nexos causal responsável por eventuais perdas incorridas pelas empresas.
2. **receita de equilíbrio:** a metodologia utilizada por esta Secretaria no restabelecimento do equilíbrio econômico e financeiro parte do pressuposto de que deve ser estabelecida uma receita de equilíbrio, suficiente para permitir a cobertura de custos operacionais eficientes e proporcionar adequada remuneração do capital prudentemente investido na prestação dos serviços aos usuários. Percebe-se a necessidade de se verificar quais são os custos operacionais eficientes aceitos como corretos para serem atribuídos aos usuários da permissão, o que pressupõe, inclusive, o exame das decisões gerenciais, de modo a eliminar a possibilidade de que os resultados negativos observados sejam fruto de estratégias administrativas equivocadas.
3. **capital prudentemente investido:** a regulação realizada pela remuneração com base na taxa de retorno tem evidenciado a tendência das permissionárias em elevar os investimentos acima das necessidades requeridas pelo serviço. Por outro lado, a utilização do *price cap*, como mecanismo de transferência de parcela dos ganhos de eficiência para os consumidores tem mostrado tendência inversa, ou seja, retração dos investimentos. Devido a isso, mais recentemente, a regulação por *price cap* tem incluído na sua fórmula tradicional ( $IRT=IPC-X$ ) o fator “+ K”, para incentivar os investimentos. O Ministério dos Transportes utiliza uma planilha baseada na taxa de retorno. Portanto deve-se verificar se há ou não investimentos em ativos maiores do que o necessário.

4. **estabelecimento dos parâmetros de eficiência:** na verificação da eficiência, a Seae não parte dos parâmetros de eficiência informados pelas empresas, mas estabelece-os com base no princípio da regulação por desempenho, teoricamente conhecida como *yardstick competition*. Essa forma de regulação é feita por meio de incentivos que, ao introduzir estímulos à redução de custos, estimula maior eficiência econômica, sendo adotada para solucionar os problemas advindos da assimetria de informação do regulador em relação ao regulado. Os parâmetros de eficiência são estabelecidos por comparação com empresas eficientes do mesmo setor ou por parâmetros de empresas similares no exterior. Com isso, a empresa é induzida a buscar um desempenho compatível com empresas eficientes do setor, no que se refere à sensibilidade aos custos e ao comportamento de suas congêneres. Cabe observar que a eficiência econômica no setor de transporte deve se focalizar, principalmente, na compatibilização entre a oferta e a demanda dos serviços. O sistema mais eficiente é o denominado *hub and spoke*. Por esse sistema, os passageiros de uma localidade com baixa demanda se deslocam para centros de grande demanda, onde são feitas as conexões com outros centros de grande demanda e, novamente, são redirecionados, via conexões, para localidades com baixa demanda. O sistema permite maior número de frequências entre grandes centros e maior variedade de destinos, pela combinação de linhas cujo volume de tráfego não permitiria um serviço regular. A grande eficiência do sistema reflete-se na maior ocupação dos meios de transportes, como ônibus, aviões, navios (carga), etc. A regulação, além de potencializar a utilização do sistema *hub and spoke* para elevar a eficiência, deve acompanhar, sistematicamente, a demanda de passageiros e estabelecer o número de viagens mínimas necessárias e compatíveis com a demanda, porque esta não se mantém fixa ao longo do tempo, devido ao adensamento populacional, uso de outros meios de transporte ou o mesmo meio, porém mais sofisticado (como ônibus executivo), entre outros.
5. **período de referência:** a abordagem do ano de referência apresenta-se como uma resposta à necessidade de se estabelecer o período-base típico de determinado setor, sendo que esse ano deverá refletir as condições normais de operação do setor estudado. Assim, essa abordagem é uma das formas utilizadas para definir o período para o estabelecimento dos parâmetros de análise.

6. **receitas extras:** é comum a utilização, pelas permissionárias, de seus ativos (ônibus) para realizarem outros negócios, aproveitando de economias de escopo e escala (turismo, transportes de carga, etc.). Essas atividades extras não podem trazer custos para os usuários e, ao mesmo tempo, devem contribuir para a modicidade dos preços das passagens, porque a remuneração dos ativos utilizados nas atividades extras está embutido no preço das passagens.

Com relação ao transporte ferroviário de carga, foram analisados em 2000 os pleitos de reajuste das seguintes empresas:

- Ferrovia Bandeirantes S.A.;
- Ferrovia Paraná S.A.;
- América Latina Logística do Brasil S.A.;
- Estrada de Ferro Vitória - Minas e da Estrada de Ferro Carajás (carga e passageiros);
- Ferrovia MRS Logística;
- Ferrovia Tereza Cristina;
- Cia. Ferroviária do Nordeste;

Tais pleitos baseiam-se em reajuste contratual indexado ao IGP-DI, implicando diferentes valores de reajuste para cada data base. Não obstante o estudo dos pleitos ter-se dado no ano 2000, a publicação das portarias ocorreu no início de 2001.

Para o transporte aéreo de passageiros, foi analisado, no ano 2000, pedido de reajuste encaminhado pelo Ministério da Defesa, que culminou com a autorização para que as empresas reajustem as tarifas de transporte aéreo de passageiros em até 19,03% em 27 de julho. O reajuste das tarifas aéreas é calculado com base em planilha única de custos da indústria do transporte aéreo, na qual são computadas as evoluções dos preços ponderados dos insumos, sendo o índice calculado único para todas as empresas.

Os reajustes de tarifas de pedágio rodoviário obedecem à fórmula paramétrica definida pelo DNER, na qual são reunidos os custos de obras rodoviárias, distribuídos em quatro

grupos: terraplenagem, pavimentação, obras de arte especiais e consultoria (mão-de-obra). O cálculo de variação dos preços de cada grupo é feito pela Fundação Getúlio Vargas. Para cada trecho rodoviário concedido são definidos pelo DNER os pesos de cada grupo, em virtude das características físicas e do tráfego. A Seae acompanha as seguintes concessões de rodovias, bem como o reajuste de seus pedágios:

- Rio de Janeiro / Teresópolis – CRT (reajustada em dezembro de 2000, 29,03%);
- BR 290 - Osório / Porto Alegre - CONCEPA (reajustada em dezembro de 2000, 15,58%);
- BR 116 - Rio de Janeiro / São Paulo - Novadutra (reajustada em agosto de 2000, 10,5%);
- BR 101 - Ponte Rio / Niterói - Ponte S.A.(reajustada em agosto de 2000, 13,33%);
- BR 040 - Rio de Janeiro / Juiz de Fora - CON CER (reajustada em dezembro de 2000, 12,12%).

No ano 2000, foram editadas pelo Ministério da Fazenda um total de 15 portarias autorizativas, referentes aos pleitos das empresas listadas acima.

Quanto às atividades realizadas pela Companhia Brasileira de Trens Urbanos - CBTU, a Seae acompanha os processos de reajuste de tarifas de sete empresas, calculado por meio de uma ponderação média dos preços dos insumos, sem levar em conta a remuneração do investimento. Esse monitoramento é feito nas seguintes localidades:

- Belo Horizonte (recebeu reajuste em maio de 2000);
- Fortaleza (não recebeu reajuste em 2000);
- João Pessoa (não recebeu reajuste em 2000);
- Maceió (não recebeu reajuste em 2000);
- Natal (não recebeu reajuste em 2000);
- Recife (recebeu reajuste em novembro de 2000);
- Salvador (não recebeu reajuste em 2000);

Além dessas, acompanhou-se também a Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. - Trensurb -, que teve suas tarifas reajustadas em 25% no ano 2000. O reajuste de suas tarifas é calculado com base em planilha de custos própria, incorporando-se à definição do percentual a questão da paridade com a tarifa do ônibus concorrente.

O transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros tem seu reajuste de tarifas fundamentado em planilha de custos própria do setor, que considera a evolução dos preços dos insumos, ponderada pelos respectivos pesos. No ano 2000, o reajuste concedido, em julho, foi de 4,36%.

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

A Seae manteve, em 2000, o acompanhamento dos produtos da cesta básica, por intermédio de três boletins:

- Boletim semanal, enfocando a conjuntura dos produtos da cesta básica que tiveram maiores altas ou maiores baixas durante a semana.
- Boletim mensal, com análise do comportamento do indicador ao longo do mês e avaliação dos fatores que contribuíram para as variações e dos produtos considerados mais relevantes em cada mês. A edição de janeiro do Boletim Mensal da Cesta Básica trouxe uma análise mais aprofundada dos principais itens da cesta, fazendo uma avaliação comparativa entre o desempenho observado em 1999 e as projeções para 2000. Ao final do ano, concluiu-se que os preços se comportaram dentro dos patamares esperados, verificando-se ligeira elevação no segundo semestre, devido às entressafras de diversos produtos tradicionalmente observadas entre os meses de julho e dezembro.
- Boletim sobre a Balança Comercial do Agronegócio, elaborado no início do ano. Foi realizada uma avaliação conjuntural e estrutural de cada um dos principais produtos

agrícolas e agroindustriais constantes nas pautas de importação e exportação da balança comercial brasileira. O trabalho permitiu elaborar uma projeção para os resultados da balança comercial agroindustrial para o ano 2000. Em maio, esse trabalho foi revisado, utilizando-se por base os resultados oficiais de importação e exportação obtidos até o mês de abril. Os dados preliminares, divulgados até o final do ano, mostram que a balança comercial do agronegócio apresentou pequeno decréscimo, por conta da queda de receita principalmente com produtos importantes como café, açúcar e carne. Já o complexo soja, papel e celulose, couro e calçados, segundo as projeções realizadas, confirmou-se como destaques nas exportações brasileiras.

Cabe destaque o trabalho de acompanhamento do setor farmacêutico desenvolvido pela Secretaria ao longo do período em questão. No dia 12 de janeiro, o Secretário de Acompanhamento Econômico, juntamente com o Ministro da Fazenda, foi chamado a depor na Comissão Parlamentar de Inquérito sobre os medicamentos, instaurada pela Câmara dos Deputados. Durante sua exposição, o Secretário ressaltou as imperfeições do mercado farmacêutico – elevada concentração de empresas, fidelidade à marca, falhas de informação e existência de patentes – e defendeu a implantação de uma política nacional de saúde, articulada com outros setores do Governo, com o objetivo de conferir transparência aos setores e reduzir os percentuais de reajustes de medicamentos.

Durante todo o ano a Secretaria defendeu a adoção de medidas de caráter estrutural e consistentes, consciente das limitações das iniciativas conjunturais e de curto prazo. As propostas da Seae para aumentar a competição no setor apresentadas à CPI dos Medicamentos dividiam-se em quatro grupos. O primeiro conjunto de medidas - medidas de regulação - tem como objetivo disciplinar o funcionamento do setor farmacêutico, em particular seu segmento industrial, mitigando os efeitos economicamente perversos da natureza estruturalmente imperfeita da competição no mercado de medicamentos. Um segundo conjunto de iniciativas públicas - medidas para a promoção da concorrência - visa explorar ao limite as oportunidades de utilização da competição, principalmente intra-molecular (no caso da indústria) e entre modalidades de pontos de venda (no caso do varejo), como mecanismo de alocação de recursos nesse mercado. Como pode ser constatado, regulação e promoção da competição via preços são o núcleo das medidas propostas pela Seae

Além de medidas específicas para estimular a concorrência via preços e regular condutas de empresas no setor farmacêutico, A Seae propôs alterações na Lei 8.884/94, objetivando facilitar a investigação e a punição de cartéis clássicos, tipo de infração à ordem econômica a que o setor de medicamentos é particularmente susceptível.

Mesmo que as medidas anteriores surtam os efeitos esperados, reduzindo os preços médios da assistência farmacêutica no país e garantindo a oferta dos melhores medicamentos existentes, um número muito elevado de cidadãos provavelmente permanecerá sem atendimento, constituindo uma parcela da população cujos rendimentos os excluem do mercado de medicamentos. Para essa camada não é suficiente promover a concorrência ou regular o setor: é necessário distribuir medicamentos através de uma Política Nacional de Assistência Farmacêutica. Como parte dessa política, a Seae propõe a realização de um acordo entre o Ministério da Saúde e os laboratórios brasileiros com vistas a diminuir, em até 70%, os custos de implementação de tal programa.

A síntese das propostas da Secretaria com relação ao setor de medicamentos encontra-se detalhada no quadro abaixo:

## **PROPOSTAS DA SEAE PARA O SETOR FARMACÊUTICO**

### **MEDIDAS DE REGULAÇÃO:**

#### **➤ Reembolso dos medicamentos por planos de saúde**

Objetivo: incentivo à prescrição de genéricos em virtude da pressão por contenção dos custos dos serviços prestados, aumentando a demanda de genéricos; exercício do poder de barganha dos planos de saúde junto à indústria farmacêutica na aquisição/reembolso de produtos de marca, diminuindo os preços desses medicamentos ao consumidor final

➤ **Exigência de estudos de custo-benefício para o registro de novos medicamentos**

Objetivo: garantir que apenas produtos com comprovada superioridade terapêutica e/ou economias de custos para o paciente serão registrados, reduzindo a diferenciação de produtos e a assimetria de informações

➤ **Negociação sobre o preço de lançamento de um novo medicamento**

Objetivo: redução do poder de monopólio

➤ **Alterações na Portaria nº 127 do Ministério da Fazenda, que determina comunicação dos reajustes em até 10 dias**

Objetivo: maior controle do governo sobre a indústria

➤ **Limitação da propaganda médica**

Objetivo: inibir a auto-medicação

➤ **Alteração na Portaria nº 37 do Ministério da Fazenda**

Objetivo: aumento da concorrência no varejo farmacêutico com redução das margens das farmácias e conseqüente redução do preço ao consumidor

➤ **Formação de um Sistema Nacional de Informações Clínicas**

Objetivo: redução da assimetria de informações entre autoridades públicas e laboratórios; disponibilização de parte do banco de dados aos médicos, incentivando prescrições que sejam terapeuticamente eficazes ao menor custo possível

**MEDIDAS DE PROMOÇÃO DA CONCORRÊNCIA:**

➤ **Redução do custo dos testes de bioequivalência e bioatividade**

Objetivo: reduzir as barreiras à entrada e aumentar o número de empresas fabricantes de genéricos, provocando um aumento da concorrência intra-molecular



- **Revisão das taxas de registro de medicamentos cobradas pela ANVS**  
Objetivo: reduzir as barreiras à entrada de laboratórios nacionais, em geral de pequeno ou médio porte, no mercado de genéricos, provocando um aumento da concorrência intra-molecular
- **Alteração no formato das receitas médicas**  
Objetivo: incluir um campo nas receitas em que o médico seja induzido a considerar a opção de prescrever um medicamento genérico e justifique a eventual proibição da substituição do produto de marca pelo genérico, o que implicaria incentivo à prescrição de genéricos
- **Investimento do Governo na capacitação e reputação do corpo técnico dos órgãos reguladores**  
Objetivo: aumento da credibilidade dos genéricos autorizados pela Anvisa
- **Maior controle na dispensação de medicamentos sob prescrição médica**  
Objetivo: erradicar a auto-medicação
- **Simplificação da legislação para instalação de farmácias em lojas de departamento**  
Objetivo: aumento da concorrência no varejo com redução do preço ao consumidor
- **Autorização do fracionamento do medicamento**  
Objetivo: redução do desperdício, da auto-medicação e do custo-fábrica do produto através da redução do custo da embalagem, com a conseqüente diminuição do custo da assistência farmacêutica ao paciente
- **Disseminação de informações entre a classe médica e adoção programa específico e complementar para farmacêuticos e consumidor final**  
Objetivo: maior concorrência, com conseqüente redução do preço ao consumidor
- **Regulamentação do comércio eletrônico de medicamentos**

Objetivo: maior concorrência no varejo farmacêutico, com redução das margens das farmácias e conseqüente redução do preço ao consumidor

➤ **Introdução da obrigatoriedade de cursos de Farmacoeconomia nas faculdades de Medicina e Farmácia**

Objetivo: sensibilização dos profissionais da saúde para a relação existente entre as áreas de medicina, farmácia, indústria e seus efeitos sobre o consumidor-paciente

**MEDIDAS DE ALTERAÇÃO NA LEGISLAÇÃO ANTITRUSTE** (já contempladas na proposta de criação da ANC)

➤ **Alteração na Lei nº 8884, transformando ações concertadas (cartéis clássicos) em infrações “per se” à ordem econômica, aumentando os poderes de investigação da Seae e da SDE e criando um programa de leniência que estimule a delação desses crimes**

Objetivo: facilitar a investigação e a instrução de processos relativos a cartéis

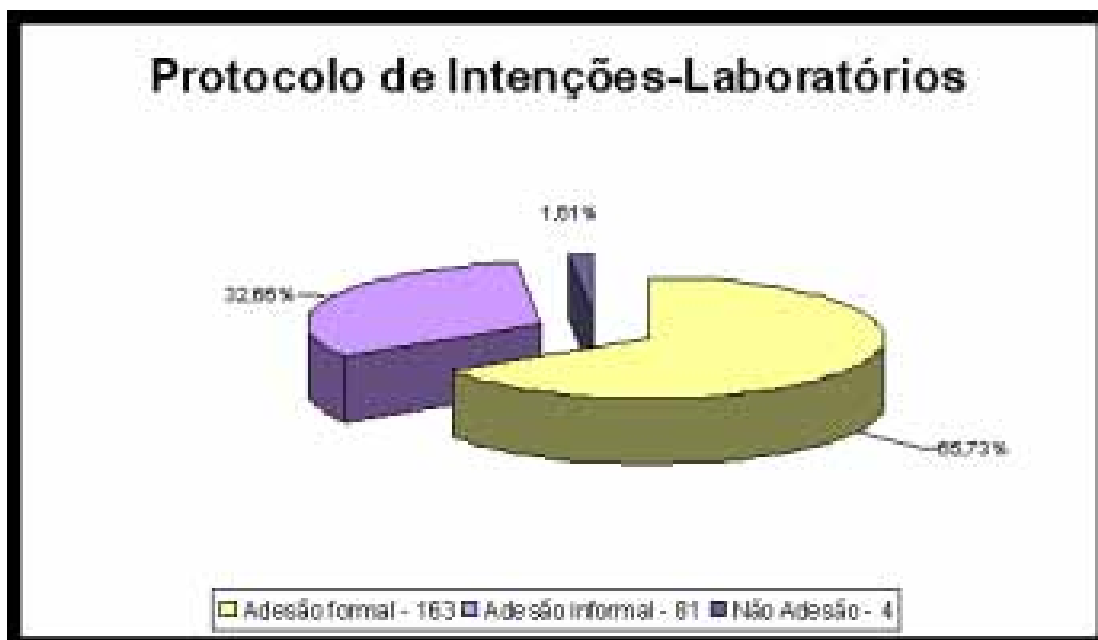
**MEDIDAS RELACIONADAS À POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA**

➤ **Expansão do Programa Nacional de Farmácia Básica por meio de um acordo com a indústria farmacêutica**

Objetivo: redução em até 70% dos preços praticados nas farmácias

Ao longo do ano de 2000, a Seae ampliou o acompanhamento do setor. Por intermédio de sua *home page*, disponibilizou tabelas com o preço máximo ao consumidor de cerca de 11 mil apresentações. Em virtude de sua importância no monitoramento dos preços dos medicamentos, foi uma das patrocinadoras do Protocolo de Intenções assinado entre

o Governo e representantes da indústria farmacêutica em 26 de junho. Por meio do acordo, os empresários do setor comprometiam-se a retroagir os preços dos medicamentos aos patamares de 1º de junho, assim permanecendo durante os seis meses seguintes. O objetivo da iniciativa, também negociada pela Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça e pela Secretaria de Investimentos e Gestão do Ministério da Saúde, era permitir uma “trégua” nos reajustes de medicamentos até 31 de dezembro, período em que seria formulada uma proposta de regulação para o setor farmacêutico. Apesar do caráter voluntário do Protocolo, apenas quatro das 248 empresas do setor manifestaram a não adesão ao Protocolo, conforme pode ser demonstrado pelo gráfico abaixo.



Durante a vigência do Protocolo, a Seae envolveu-se em duas atividades distintas: ampla participação das reuniões do Grupo de Trabalho, coordenado pela Casa Civil da Presidência da República, objetivando formular uma proposta regulatória para o setor e, paralelamente, divulgação mensal, por meio de sua página na Internet, dos preços máximos ao consumidor praticados pelos laboratórios farmacêuticos. A Seae também participou dos estudos que culminaram com a isenção do recolhimento do PIS/Cofins de cerca de 1.200 medicamentos de uso continuado e antibióticos, possibilitando uma redução no preço final desses produtos em até de 20%.

Em 18 de dezembro, era publicada a Medida Provisória nº 2.063, que definia normas de regulação para o setor farmacêutico, instituía uma fórmula paramétrica para o reajuste de preços e criava a Câmara de Medicamentos. A MP foi fruto de intensa discussão por parte do Grupo de Trabalho nos meses que antecederam sua edição e dispunha sobre a proposta de regulação para o setor a vigorar nos 12 meses seguintes. Os pontos adotados foram:

- autorização de um reajuste médio de 4,4% nos preços dos medicamentos em janeiro e posterior manutenção, nesses valores, até 31 de dezembro de 2001;
- autorização de reajuste máximo de 5,94%, por apresentação;
- desconto, nos percentuais autorizados, de todos os aumentos praticados nos 16 meses anteriores;
- criação da Câmara de Medicamentos, responsável pelo julgamento de reajustes extraordinários de preços, recebimento dos relatórios de comercialização das empresas e aplicação das sanções administrativas nos casos de descumprimento da Medida Provisória.

A Câmara de Medicamentos compreende o Conselho de Ministros, representado pelos chefes das pastas da Casa Civil, Fazenda, Saúde e Justiça, e pelo Comitê Técnico, composto pelos Secretários de Acompanhamento Econômico, de Direito Econômico e de Gestão de Investimentos em Saúde, além de um representante da Presidência da República.

As ações de acompanhamento de mercado implementadas pela Seae mantêm estreita relação com a análise de denúncias de *dumping* - venda de um produto em outro país a um preço inferior ao praticado em seu mercado interno. Nesses casos, as principais medidas adotadas pelas autoridades brasileiras incluem taxas impostas às importações realizadas a preços de *dumping*, com o fim exclusivo de neutralizar seus efeitos danosos à indústria nacional.

O Acordo Antidumping, firmado no âmbito da OMC, faz parte do conjunto de normas que regulam a matéria. Anteriormente à formalização desse Acordo, os países aderiam, separadamente, aos códigos de *dumping*. O Brasil, mesmo não fazendo uso significativo das medidas de defesa comercial, já era integrante de tais códigos. Em 1988 o País

aplicou pela primeira vez medidas antidumping e, desde 1991, vem aperfeiçoando seu sistema de defesa comercial. Um exemplo é a inclusão de outros ministérios, além do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - MDIC -, na discussão desse tema.

No Brasil, a decisão de abertura de uma investigação *antidumping* é sempre tomada pela Secretaria de Comércio Exterior - Secex, do MDIC, enquanto a decisão final de aplicação das medidas, provisórias ou definitivas, é tomada em conjunto pelos Ministérios da Fazenda, por meio da Secretaria de Assuntos Internacionais - Sain - e da Secretaria de Acompanhamento Econômico, e pelo MDIC.

A interação entre as duas Secretarias observa a seguinte tramitação: com base no Parecer do Departamento de Defesa Comercial (Decom), da Secretaria de Comércio Exterior, Seae e Sain reúnem-se para debater os principais pontos e elaboram, separadamente, Nota Técnica, que servirá, posteriormente, como suporte para a decisão a ser tomada pelo Ministro da Fazenda. O principal papel da Seae é introduzir na análise de defesa comercial conceitos de defesa da concorrência, já que estes não são contemplados no Parecer do Decom, que atua de acordo com princípios legais estabelecidos previamente.

Sendo assim, a Seae concentra sua análise em duas questões: qual o impacto da prática de comércio desleal no bem-estar do produtor e como uma medida *antidumping* pode afetar o bem estar do consumidor. Com relação ao primeiro item, o mérito da análise da Seae em muito se assemelha ao do Decom, pois busca-se encontrar dano na indústria doméstica e, em caso positivo, procura-se estabelecer alguma relação de causalidade entre a prática desleal e o dano. Já a segunda parte engloba estudos de estrutura de mercados, rivalidade, substitutibilidade do produto em questão, possibilidade da entrada de novas firmas neste mercado, entre outros tópicos.

Para a Seae, o *dumping* pode não ser prejudicial aos consumidores. De acordo com a estrutura do mercado, essa prática pode ser benéfica à concorrência, pois o preço do produto importado geralmente acaba sendo mais competitivo do que o da indústria doméstica. Por exemplo, se a estrutura do mercado doméstico for monopolista ou oligopolista, o preço de *dumping* pode provocar uma redução no *mark up* (margem

constante sobre o custo) da indústria brasileira, situação desejada pelos consumidores brasileiros, pois o preço ficaria mais próximo ao custo marginal, sem levá-la a falência.

Não obstante, a Seae entende que a prática de *dumping* é prejudicial à sociedade caso esteja associada a um comportamento predatório por parte dos países investigados. Nesse caso, a Secretaria apóia uma proteção tarifária, para que nem a indústria doméstica e nem os consumidores sejam prejudicados no longo prazo, muito embora, no curto prazo, os estes possam ser beneficiados pela redução no preço.

## **4. DESENVOLVIMENTO ORGANIZACIONAL**

Os principais desafios enfrentados no desenvolvimento institucional da Secretaria, no ano de 2000, referiram-se às mudanças organizacionais internas e à constituição e manutenção de um corpo funcional estável, capaz de assegurar continuidade às políticas implementadas, aliadas à continuidade da melhoria dos recursos informacionais. Tais questões envolveram a área de recursos humanos, de orçamento, de informação e informática e patrimônio. Com relação a esta última, destacam-se as providências adotadas no sentido de adequação do espaço físico ocupado pela Seae no Rio de Janeiro e em Brasília, visando melhoria no ambiente de trabalho e a criação de estrutura física compatível com a estrutura funcional.

### **4.1 Desenvolvimento na Área de Recursos Humanos e Capacitação**

A Seae, no ano de 2000, deu continuidade ao processo de aprimoramento da área de recursos humanos, especialmente com relação à capacitação e treinamento, que teve como principal atividade viabilizar a participação de servidores em diversos eventos/treinamentos, permitindo a consecução dos objetivos institucionais da Secretaria. Com esta finalidade, foram elaborados os cursos de Microeconomia, Organização Industrial e de Processualística, que contaram com a colaboração da Escola Nacional de Administração Pública - Enap. Os técnicos da Secretaria participaram de vários outros eventos visando a capacitação e o intercâmbio de informações, entre os quais destacam-se:

- *Mercado de Energia Elétrica* – versou sobre o papel da Aneel no novo setor elétrico brasileiro. Foram destacados os principais regulamentos em vigor, bem como o MAE (Mercado Atacadista de Energia). Além disso, foram feitas considerações sobre como poderá ser estabelecida a concorrência no setor.

- *Comportamento do Consumidor* – versou sobre alguns tópicos da teoria do consumidor, tais como: racionalidade, a função dos atributos de produto, argumentos de venda, posicionamento na formação de atitudes (opiniões) e decisão de compra, segmentação de mercados e enfatizou a metodologia de pesquisa em comportamento do consumidor.
- *Programa Sociedade da Informação* – apresentação sucinta feita pelo Prof. Eduardo Tadao Takahashi, versou sobre a estrutura e situação do programa Sociedade de Informação, com particular ênfase nas aplicações governamentais e no papel do Governo na nova Internet.
- *Regulação: Teoria e Prática* – apresentação feita pelo Prof. André Rossi de Oliveira, versou sobre o funcionamento do mercado atacadista de energia e aspectos da fórmula do *price cap*, bem como a questão da interconexão de redes de telecomunicação.
- *Mercado de Internet e e-commerce no Brasil* – com a participação do Dr. Ruy Mendes, Gerente Geral da International Data Corporation - IDC - e do Dr. Gerd de Souza, Gerente de Pesquisa, sobre o segmento de comércio eletrônico no País.
- *Seminário sobre Microeconomia em Estratégia de Negócios* – destinado aos técnicos da Seae e da SDE, versou sobre as modernas teorias a respeito da formalização das estratégias de negócios perseguidas pelas empresas, bem como ressaltar seus possíveis usos e aplicações na defesa da concorrência

Abaixo, encontram-se listados outros eventos/cursos oferecidos aos funcionários desta Secretaria:

- Seminário Internacional sobre Regulação e Defesa da Concorrência no Setor de Gás Natural;
- Conferência Aeroportos 2000, que contou com o Secretário de Acompanhamento Econômico e Secretário-Adjunto de Regulação como palestrantes;



- Décimo Fórum de Recursos Humanos;
- Info-Imagem 2000 Document Management Conference & Exposition;
- Línguas Estrangeiras (inglês e espanhol), em parceria com a Escola de Administração Fazendária – Esaf;
- Compras e Contratações de Serviços no Setor Público;
- Lei de responsabilidade Fiscal;
- Informática (Access)

## **4.2 Estruturação do Acervo Técnico, Integração de Rotinas e Fluxo de Documentos**

### ***BIBLIOTECA***

Deram-se início aos trabalhos de implantação de uma biblioteca especializada, capaz de atender às necessidades dos técnicos que atuam nas diversas áreas da Secretaria. A biblioteca já oferece um acervo considerável de obras de Economia e Direito, com cerca de 300 títulos. Já foram catalogados cerca de 1.000 atas, Pareceres, memórias de reunião e estudos referentes às atividades da Seae e de órgãos relacionados, desde 1998. O acervo já pode ser consultado a partir da rede do Ministério. Em breve, estará disponível um sistema de busca de dados que permitirá encontrar o material desejado por tema ou por autor.

### ***FLUXO DE PROCESSOS E DOCUMENTOS***

Prosseguiu o trabalho de agilizar o fluxo de documentos da Secretaria, a partir de convênio com o Fundo de Defesa de Direitos Difusos, do Ministério da Justiça. O Fundo custeou a implantação de um projeto de informatização - **SISTEMA LITTERA** - que vai permitir a diminuição do tempo de trâmite dos documentos e possibilitar agilidade na socialização de informações intra e extra Secretaria. O Sistema *Littera* será posteriormente detalhado no tópico relacionado aos recursos informacionais e tecnológicos.

### ***IMPLANTAÇÃO DA ESTRUTURA CORPORATIVA DE DOCUMENTOS***

No primeiro semestre de 2000, a Seae implantou uma nova estrutura de diretórios, com o objetivo de 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 Secretaria. Concomitantemente, todos os documentos impressos que dão entrada na Seae também passaram a ser indexados de acordo com essa classificação, facilitando a emissão de relatórios gerenciais sobre a produção técnica da Secretaria nas suas várias áreas (gestão, regulação, concorrência e acompanhamento de mercados).

O novo sistema, ao criar desdobramentos temáticos de acordo com as esferas de atuação da Secretaria, disciplinou e normatizou o uso dos recursos, além de proporcionar compartilhamento de dados, maior segurança e rapidez na localização dos arquivos na rede corporativa, possibilitando que cada servidor ao abrir uma pasta de um tema encontre a pauta completa dos assuntos tratados pela Secretaria, naquele tema.

### **4.3 Gestão Orçamentária**

Podemos definir como Gestão Orçamentária a administração de recursos e, no âmbito da Administração Pública, de recursos despendidos pelo contribuinte e colocados à disposição dos representantes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, nas três esferas de Governo (federal, estadual e municipal). Assim, o gerenciamento do bem

público deve ser revestido de caráter estritamente legal, eficiente e eficaz. Além disso, os responsáveis pelas prestações de contas devem estar constantemente imbuídos do espírito de prudência, responsabilidade e transparência.

A Seae, como órgão específico singular, integrante da estrutura do Ministério da Fazenda, tem procurado desenvolver suas atividades dentro dos parâmetros determinados pelas diretrizes macroeconômicas de Governo, em função do cenário econômico projetado. Para o ano de 2000, tendo em vista a necessidade da obtenção e manutenção do equilíbrio das contas públicas, as atividades da Secretaria continuaram a ser pautadas pela austeridade no gasto público.

Desta forma, adequaram-se as despesas aos limites aprovados pela Lei Orçamentária Anual, sempre dentro dos parâmetros impostos nessa Lei e no Plano Plurianual. Para tanto, a atuação desta Secretaria, na elaboração e acompanhamento do Plano Plurianual – PPA, foi de fundamental importância, tendo em vista ser esse o principal instrumento de planejamento do Governo Federal. Em 2000, o Grupo de Trabalho, criado para tal fim empenhou-se na redefinição do papel da Secretaria e ciente da reestruturação por que passava a Seae, planejou as linhas gerais do que se pretendia executar nos exercícios seguintes, logrando incluir a ação *Promoção e Estímulo à Concorrência* no PPA.

No que se refere à Lei Orçamentária Anual, à Seae, para o exercício de 2000, foram atribuídos quatro Programas de Trabalho, estando os três primeiros sob a gerência da própria Secretaria e o último, sob gerência da SDE, a saber:

- *Estruturação e Acompanhamento de Regimes Tarifários;*
- *Regulação e Regulamentação de Atividades Econômicas em Moldes Concorrenciais;*
- *Sistemas Informatizados da Secretaria de Acompanhamento Econômico; e*
- *Análises Econômicas Sobre Atos de Concentração e Condutas Anticoncorrenciais.*

#### 4.4 Recursos Informacionais e Tecnológicos

No ano de 2000, a Seae intensificou o uso de ferramentas informacionais a fim de atender às demandas, tanto na área da gestão interna quanto na consecução de suas atribuições regimentais. Entre as principais ações implementadas estão as seguintes:

- desenvolvimento, em conjunto com o Serpro, do sistema integrado de gerenciamento do fluxo de processos e documentos - **SISTEMA *LITTERA*** - utilizando recursos provenientes do Conselho Federal Gestor do Fundo de Direitos Difusos (CFGFDD) do Ministério da Justiça: O Sistema *Littera* foi concebido como alternativa ao sistema corporativo Comprot (Comunicação e Protocolo, baseado em computação de grande porte), por propiciar funcionalidades específicas para a Secretaria, em especial o controle, acompanhamento e gerenciamento dos processos de promoção e defesa da concorrência, além da modernização dos fluxos operacionais de controle documental, unificando os procedimentos protocolares em unidades da Seae sediadas em Brasília, Rio de Janeiro e São Paulo. O sistema encontra-se atualmente em fase final de validação, implementação e produção.



- desenvolvimento de sistema de controle processual em plataforma baixa: plataforma Access, voltada para o gerenciamento dos processos sob análise da Secretaria, por meio de consultas e relatórios gerenciais disponibilizados na Internet.
- reestruturação do sistema de acompanhamento do mercado farmacêutico (Sistema Farma): o sistema de acompanhamento do mercado farmacêutico, desenvolvido em conjunto com o Serpro e concebido como um grande banco de dados SQL, encontra-se em fase final de reformulação, direcionado para a análise e gerenciamento de variáveis estratégicas (preços, princípio ativo, cadastro, genéricos, etc.) e disponível em ambiente web (internet e intranet), tendo implantação prevista para o ano de 2002.
- desenvolvimento de sistema integrado para acompanhamento de indicadores econômicos conjunturais (FIPE/FGV/Cesta Básica/IBGE) baseado em tecnologia *data warehouse* e voltado para a criação de base de dados que integre automaticamente as informações das diversas fontes e possibilite a extração e

análise dos dados, de forma transparente, por parte do usuário final. Dessa forma, visa simplificar e racionalizar a atividade dos técnicos, ao disponibilizar, em um único ambiente, vasta gama de dados dispersos em variadas fontes primárias de informação.

- aprimoramento da sistemática de acompanhamento do saldo da conta-petróleo, a partir da reestruturação da série de planilhas de controle, racionalização do processo de acompanhamento técnico, além de geração de relatórios.
- aquisição de ferramenta de geoprocessamento voltado para análise de mercados: o software tornou possível a análise estruturada de informações e dados geo-referenciados, tendo vasta utilização na análise técnica dos atos de concentração econômica no âmbito desta Seae.

A fim de possibilitar o pleno uso dessas ferramentas, a Seae viu-se obrigada a investir maciçamente no fortalecimento de seu parque de informática, principalmente por meio da aquisição de novos computadores e da melhoria da infra-estrutura tecnológica. Abaixo encontram-se detalhadas as principais medidas adotadas:

- início do processo de atualização da plataforma tecnológica da Seae, englobando a ampliação e substituição do parque de equipamentos (estações de trabalho, servidores, impressoras, *data-show* e *scanners*), prevendo substituição de todo o parque de microcomputadores por máquinas padrão de mercado, além de impressoras, scanners e outros periféricos.
- início do projeto de atualização da infra-estrutura da rede de comunicação de longa distância (*Wide Area Network*) nas unidades da Seae (Distrito Federal, São Paulo e Rio de Janeiro): o projeto, conduzido pelo Serpro, prevê a substituição ou atualização de toda a estrutura de rede instalada na sede do Ministério da Fazenda no Rio de Janeiro (cabramento, *switch*, *hubs*, servidores de rede e circuitos de comunicação) possibilitando a utilização desses serviços como um único ambiente corporativo.

- adoção, em conjunto com o Serpro, de novo modelo de contratação de serviços especializados em informação e informática, tendo como principal resultante a significativa redução dos custos de produção e manutenção, possibilitando o redirecionamento dos recursos orçamentários para atividades de desenvolvimento e a reformulação dos sistemas de informação da Seae.
- ampliação do suporte técnico aos usuários de informática, por meio da implantação do serviço de *ronda* (atendimento preventivo).
- substituição, sob a condução do Serpro, do *switch* (equipamento de comunicação de rede) localizado no Edifício Sede do Ministério da Fazenda em Brasília, propiciando significativo incremento na velocidade de comunicação na estrutura interna da rede, aumento da disponibilidade de portas para ligação de novas estações de trabalho, melhoria do tráfego e maior nível de segurança.

## 5. COMUNICAÇÃO, ARTICULAÇÃO E RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

### *CRIAÇÃO DO PORTAL CONCORRÊNCIA & MERCADOS*

A Seae trabalhou na criação, em maio de 2000, de um portal na Internet intitulado *Concorrência & Mercados – C&M* (<http://www.fazenda.gov.br/seae/mercados/index.htm>) - por meio do qual foram disponibilizados estudos, Pareceres e artigos produzidos pelos servidores da Seae. As três esferas de atuação da Secretaria - Promoção e Defesa da Concorrência, Regulação Econômica e Acompanhamento de Mercados - foram contempladas na revista, já totalmente operacional.

Na parte reservada à promoção e defesa da concorrência, a *C&M* representou divulgação de Pareceres a respeito de atos de concentração ou conduta elaborados pela Seae, além de diversos artigos produzidos por seus técnicos. Com relação ao acompanhamento e regulação de mercados, a revista divulga informações sobre tarifas públicas e preços nos setores de telefonia, energia elétrica, planos de saúde e derivados de petróleo, permitindo, por parte da sociedade civil, um monitoramento desses setores, inclusive com datas dos últimos reajustes autorizados.

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 incluía 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.



### **REESTRUTURAÇÃO DA PÁGINA DA SEAE NA INTERNET**

No primeiro semestre de 2000, a *home page* da Secretaria de Acompanhamento Econômico na Internet (<http://www.fazenda.gov.br/seae>) passou por um processo de reestruturação que se iniciou com ampla reformulação de seu conteúdo e incluiu estudos para novo *lay out*. A *home page* da Secretaria incorporou um banco de dados com legislação referente à defesa da concorrência e à regulação de mercados, além de atualizar diversas informações de cunho institucional;



## ATUAÇÃO INSTITUCIONAL

A Seae, por força de suas atribuições no monitoramento de preços públicos, acompanhamento de mercados sensíveis e na promoção de um ambiente concorrencial, mantém constantes e estreitos vínculos com outros órgãos do Governo Federal - Ministérios e Agências Reguladoras – e com diversos segmentos da sociedade civil organizada, em especial empresários e entidades do chamado “terceiro setor”. Abaixo, encontram-se as principais ações desempenhadas pela Secretaria nesse sentido:

- o Secretário-Adjunto para Concorrência e a Assessoria do Gabinete participaram de reuniões com a SDE e o Cade com a finalidade de discutir a harmonização, entre a Seae e aqueles órgãos, no tocante a procedimentos de notificação de atos de concentração econômica. A Seae e a SDE lograram estabelecer consenso a respeito de um questionário único para a notificação de atos de concentração, que será adotado oficialmente por ambas as Secretarias.

➤ o Secretário-Adjunto para Concorrência e a Assessoria participaram de Grupo de Trabalho Seae-SDE com o propósito de discutir e estudar uma eventual reformulação do SBDC, com vistas a torná-lo mais eficiente. A intenção decorreu do consenso entre Seae e SDE acerca das dificuldades apresentadas pela Lei nº 8.884 para o bom funcionamento de um sistema de defesa da concorrência, sendo que a Seae salientava dificuldades de ordem conceitual, tendo em foco aspectos econômicos da defesa da concorrência, enquanto a SDE enfatizava dificuldades processuais impostas pelo referido diploma legal. Foram vislumbrados cenários para possíveis reestruturações institucionais e alterações na legislação vigente, com a análise dos respectivos aspectos positivos e negativos. Para realização do estudo, foi feito um levantamento da jurisprudência do Cade referente aos anos de 1997, 1998 e 1999, assim como uma pesquisa acerca dos sistemas de defesa da concorrência vigentes em outros países. Pela Seae, participaram ainda do grupo o Coordenador-Geral de Defesa da Concorrência - DF e o Coordenador-Geral de Comércio e Serviços. Pela SDE participaram o Diretor do Departamento de Defesa Econômica e o Coordenador Jurídico daquele departamento. O grupo reuniu-se periodicamente entre os meses de fevereiro e abril e realizou discussões conceituais sobre pontos críticos da Lei Antitruste, acordados entre os dois órgãos, que necessitavam de alteração. O Grupo chegou a consenso a respeito do fato de que, como condição de eficácia do Sistema, seria absolutamente necessária uma revisão da legislação antitruste que contemplasse os seguintes aspectos:

- i. tornar a prática de cartel uma infração à ordem econômica *per se*;
- ii. dotar os órgãos instrutores de recursos legais;
- iii. alterar os critérios de notificação de atos de concentração;
- iv. extinguir as Cláusulas de Compromisso de Desempenho;
- v. possibilitar aos órgãos instrutores que defendam seus Pareceres perante o órgão julgador;
- vi. dotar os órgãos instrutores de mais recursos financeiros;
- vii. alterar procedimentos processuais nos casos de averiguação de condutas anticoncorrenciais para agilizar os trâmites e
- viii. transferir para os Tribunais Regionais Federais a competência de processar e julgar originariamente as ações contra as decisões proferidas pelas autoridades federais de defesa da concorrência e do consumidor.

- o Secretário-Adjunto para Concorrência e a Assessoria estiveram envolvidos no estabelecimento de cooperação técnico-institucional com a SDE. Tratou-se de um esforço conjunto dos dois órgãos com o objetivo de harmonizar procedimentos no âmbito do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência-SBDC, conferir maior celeridade à instrução dos processos e garantir maior segurança jurídica aos agentes privados. A referida cooperação contou com as seguintes ações:
- envio, pelas Secretarias de Acompanhamento Econômico e de Direito Econômico, de 74 atos de concentração econômica para o Cade de uma só vez, com sugestão de aprovação das operações. Para atingir esse resultado, as Secretarias estabeleceram um procedimento sumário de identificação e análise das operações mais simples apresentadas aos órgãos de defesa da concorrência, com vistas a imprimir maior celeridade à análise desses casos e a possibilitar mais tempo para a análise dos atos de concentração mais complexos;
- apresentação, para consulta pública, do *Guia para Análise de Atos de Concentração Econômica Horizontal*, que pretende homogeneizar os procedimentos das duas Secretarias para análise de fusões, agrupamentos societários e aquisições, dentre outros atos. O ponto de partida para o presente documento foi o *Guia para Análise Econômica de Atos de Concentração*, adotado pela Seae em 1999. O Guia está em processo de revisão final para ser adotado oficialmente pelas Secretarias.
- apresentação, para consulta pública, de minuta de *Regulamento Conjunto sobre o Tratamento Confidencial de Informações e Documentos*, que já foi oficialmente adotado pela SDE, por meio da Portaria nº 849, de 22 de setembro de 2000, que disciplina as competências daquela Secretaria relativas à apuração de infrações à ordem econômica, devendo a Seae adotar o mesmo regulamento em breve.
- participação ativa no Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, no qual o Ministério da Fazenda, representado pela Seae, tem assento. O Fundo de Defesa dos Direitos Difusos – FDD 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. O Secretário-Adjunto para Concorrência, Conselheiro-Titular do Fundo, ou sua suplente, integrante da Assessoria do Gabinete, compareceram a todas as reuniões durante o ano.

- realização do Termo de Cooperação Mútua assinado entre Seae e Aneel, que propiciou maior integração entre os órgãos. Seu objetivo é resolver as questões referentes à concorrência no setor de energia elétrica, especificamente em relação à análise de atos de concentração econômica e condutas que possam constituir infração à ordem econômica.
- avanços para celebração de convênio com a Agência Nacional do Petróleo – ANP. Embora o referido ato não tenha sido ainda assinado, há atualmente minuta de Acordo em processo de análise. A realização de tal convênio certamente irá tornar mais eficientes as atividades da Seae.
- participação em Grupo de Trabalho a fim de delinear a política do Governo Federal para o setor de gás natural, resultando na publicação da Portaria Interministerial nº 3, de 21 de fevereiro de 2000, que determina a metodologia de formação do preço para o produto nacional e o importado. As tarifas de transporte do gás natural seriam determinadas pela ANP, discriminando os órgãos competentes estaduais sobre os preços que as companhias distribuidoras praticariam para os consumidores. As discussões envolveram representantes da Seae, do Ministério de Minas e Energia - MME -, da Agência Nacional do Petróleo - ANP - e da Petrobrás.
- participação, juntamente com o MME e a ANP, de estudos que culminaram na definição de uma fórmula paramétrica para reajuste de preços do diesel, gasolina e Gás Liquefeito de Petróleo – GLP, constante na Portaria nº 2, de 5 de janeiro de 2001. Tal fórmula condiciona os reajustes dos preços de faturamento dos combustíveis ao comportamento do mercado mundial de petróleo e da taxa de câmbio, observadas as metas de arrecadação do Governo Federal. A referida medida objetivou estabilizar a arrecadação provida pela Parcela de Preço Específico – PPE,

além de dar maior transparência e previsibilidade das ações do Governo referentes ao setor de derivados de petróleo, coerente com um processo gradativo de desregulamentação do setor, conforme disposto na Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997 (Lei do Petróleo).

- participação em estudos conduzidos pelos Ministérios da Fazenda e de Minas e Energia resultando na publicação da Portaria nº 1, de 5 de janeiro de 2001, que estipula fórmula paramétrica para reajuste dos preços de faturamento do Querosene de Aviação - QAV. Observada uma defasagem entre os preços desse produto destinado a vôos domésticos e vôos internacionais, tal fórmula aproxima por meio de um fator alfa, gradualmente, o primeiro do último, com impactos positivos sobre a economia.
- participação de reuniões com grupo de investidores do setor elétrico, em especial com os envolvidos na distribuição de energia. Foram objeto das discussões as implicações das flutuações do câmbio nessa atividade e a futura separação das margens de lucro das atividades de distribuição e comercialização.
- dentre as ações de articulação institucional desempenhadas pela Seae, destaca-se o apoio prestado à Advocacia-Geral da União - AGU - em processos em que a União é ré. Essa atividade consiste em buscar e fornecer argumentações baseadas na análise econômica que complementem as razões de ordem jurídica competentemente expostas pela AGU. A colaboração concretiza-se por meio de Pareceres e Notas Técnicas, dependendo da demanda da AGU, e tem sido cada vez mais profícua. Sua importância deriva do fato de que a defesa da União torna-se mais robusta, sobretudo em casos, não raros, em que os litigantes visam a extrair recursos do Tesouro à guisa de indenização por perdas e danos, que não se justificam absolutamente em termos econômicos. Entre os casos mais importantes destacam-se os seguintes:

***ALIANÇA PRODUTOS SIDERÚRGICOS E METALÚRGICA JAB X  
UNIÃO***

- *As empresas Aliança Produtos Siderúrgicos e Metalúrgica Jab propuseram a declaração de inexistência de obrigação e o ressarcimento dos valores pagos por força da “repetição de indébito”, devido ao aumento do valor das tarifas de energia elétrica após o congelamento preços decorrente do Plano de Estabilização Econômica de acordo com o Decreto-Lei nº 2.283 de 27 de fevereiro de 1986, posteriormente substituído pelo Decreto-Lei nº 2.284 de 10 de março de 1986. A análise econômica realizada pela Secretaria demonstrou a inexistência de provas de que as políticas públicas de responsabilidade da União tenham imposto prejuízos às empresas e que haveria valores a serem ressarcidos.*

### **CONSÓRCIO CONESUL X UNIÃO**

- *As empresas formadoras do Consórcio Conesul - Construtora Sultepa S.A., Brasília Guaíra Obras Públicas S.A. e Construtora Pelotense Ltda. - propuseram o pagamento de quantia correspondente à variação da inflação entre a data da medição das obras e serviços e o 28º dia subsequente, sobre preços unitários decorrentes de Contrato Administrativo firmado com e a União Federal. As empresas alegaram necessidade de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do aludido contrato, supostamente quebrado por força dos altos patamares inflacionários atingidos no período 1991-1994. A análise do Parecer da Seae demonstrou que não há fundamentação econômica para presumir a dívida reclamada, desobrigando, portanto, a União do pagamento de quaisquer valores.*

### **USINA PEDROZA X UNIÃO**

- *A empresa Usina Pedroza requereu da União o pagamento, a título de indenização, das diferenças entre os preços de cana-de-açúcar fixados para a Região Nordeste, onde está localizada, e os preços de cana-de-açúcar fixados para a Região Centro-Sul, para o volume do produto por ela adquirido para fabricação de açúcar, no período em que vigorou a Lei*

*nº 8.393, de 30 de dezembro de 1991, que extinguiu subsídios, até outubro de 1998, quando voltaram a ocorrer subsídios. A análise da Seae contestou a argumentação da autora, demonstrando que a mesma carece de fundamentação econômica para presumir a dívida reclamada, não havendo, por conseguinte, valores a serem pagos pela União.*

#### **USINA NOVA AMÉRICA X UNIÃO**

- *Ação Ordinária de movida pela Usina Nova América S.A. contra o sistema de preços administrados para o setor sucroalcooleiro. A autora requereu da União Federal – na qualidade de sucessora constituída do extinto Instituto do Açúcar e do Alcool – pagamento, a título de indenização, de diferenças entre os preços do açúcar e do álcool fixados pelo Governo e “aqueles efetivamente apurados de acordo com os critérios legais, no período de agosto de 1994 a abril de 1997, inclusive”. A autora avalia o prejuízo que alega ter sofrido como se houvesse um “preço natural” de mercado para cana, açúcar e álcool, e como se esse preço fosse consequência exclusivamente dos custos de produção. Mesmo em regime de monopólio ou oligopólio - o que não é o caso da situação em questão -, os preços são formados primeiro a partir das características da demanda e, posteriormente, a partir da evolução da estrutura de mercado frente às condições da concorrência, que se organiza de modo a exercer influência estratégica sobre a formação de preços no mercado.*

#### **EMPRESAS FABRICANTES DE COCA-COLA X UNIÃO**

- *a autora, entidade que congrega as empresas fabricantes do refrigerante Coca-Cola em todo o país, afirmava que tinha sido prejudicada pelos atos emanados pelo extinto Conselho Interministerial de Preços – CIP, visto que era submetida ao regime de controle prévio de seus preços de modo a não poderem ser reajustados a não ser mediante sua prévia e expressa autorização daquele órgão, o que impedia as empresas de decidirem livremente sobre os preços a serem praticados em regime de livre competição. De acordo com a Associação, o CIP fixava um preço único*



*para todos os refrigerantes de todas as fabricantes, afetando o direito a concorrência no setor. Segundo a Associação, o CIP editou uma Resolução em 1988, onde se previa a adoção de um índice de reajuste a ser aplicado aos preços máximos de venda de refrigerantes. Tal índice de reajuste era de caráter genérico, e não atendia às peculiaridades de cada empresa. De acordo com Parecer da Seae, a utilização de um único índice de reajuste para vários setores da economia provocou, a exemplo do ocorrido no Plano Cruzado, um forte aumento da renda real dos consumidores, resultante do efeito renda, e um forte acréscimo das quantidades vendidas. Portanto, as receitas das empresas afetadas por um maior controle de preços eram beneficiadas pelo aumento da renda real dos consumidores e da quantidade demandada. Ao estabelecer parâmetros de eficiência, o Governo não partia dos indicadores informados pelas empresas, mas estabelecia-os com base no princípio da regulação por desempenho - yardstick competition. Essa regulação era feita através de incentivos que, ao introduzir estímulos à redução de custos, visava estimular maior eficiência econômica. Os parâmetros de eficiência eram estabelecidos por comparação com as empresas mais eficientes do setor. Com isso, a empresa era induzida a buscar um melhor desempenho, através da redução dos custos. O principal objetivo do Governo, naquele momento, era o de proteger os consumidores de práticas especulativas baseadas em expectativas futuras de aumentos de preços, já que estes não refletiam verdadeiros custos de produção das empresas, mas, em grande parte, apenas expectativas futuras de inflação, cada vez maiores naquele período.*

#### **SINDICATO NACIONAL DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO PESADA-SINICOM X DNER**

*O objetivo deste Parecer Técnico foi o de fornecer subsídios à Advocacia-Geral da União, no que se refere aos aspectos econômicos da ação do Sindicato Nacional da Indústria da Construção Pesada - SINICOM, representando 31 empresas do setor, contra o Departamento Nacional de Estradas e Rodagem – DNER. Em resumo, verificaram-se equívocos na escolha da amostra para os cálculos da perícia judicial, já que foram*

*tomadas por base as regras gerais de contratos adotados pelo DNER, em lugar das condições efetivamente acordadas nos contratos com as empresas. Além disso, observa-se que o processo apresenta insuficiência de provas, tendo em vista que a perícia judicial não analisou todos os documentos. Foi, então, criado Grupo de Trabalho para reavaliar o processo.*

## **ATUAÇÃO INTERNACIONAL**

À Secretaria de Acompanhamento Econômico cabe também 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. Tendo em vista estas disposições, foi mantido o acompanhamento dos trabalhos efetuados pelo Governo brasileiro na área de integração regional do Mercosul e, com maior ênfase, na coordenação e administração das Resoluções GMC nº 69/96 e nº 33/98, que estabelecem ações pontuais na área tarifária, com a finalidade de solucionar problemas com desabastecimento de bens. Nesse contexto, a Seae desempenhou as seguintes atividades:

➤ *Resolução GMC 69/96, modificada pela GMC 33/98*

Foram realizadas neste ano oito reuniões do Comitê que trata de administrar a referida Resolução, com apresentação de 21 pleitos que reivindicavam rebaixa tarifária. Desses, seis foram aprovados e encaminhados para discussão na Comissão de Comércio do Mercosul, obtendo aprovação. Ressalte-se que, para a internalização das diretivas oriundas do Mercosul, faz-se necessária edição de Portaria do Senhor Ministro da Fazenda, cujo embasamento foi fornecido pela Seae e pela Secretaria de Assuntos Internacionais por meio de três Notas Técnicas conjuntas.

➤ *Comissão de Comércio do Mercosul*

Em 2000 foram realizadas oito reuniões internacionais, cujo acompanhamento pela Seae possui capital importância, visto que as decisões referentes às Resoluções GMC 69/96 e 33/98 serem delas emanadas. Entre os assuntos mais discutidos, encontram-se os seguintes:

- ♦ *Tarifa Externa Comum (Dec.Cmc 27/00) - tendo em vista o disposto no artigo 1º da Decisão CMC 27/00 - Tarifa Externa Comum -, as Delegações iniciaram a análise de alternativas para elaborar um regime comum para bens de capital não produzidos nos Estados Partes do Mercosul. A Argentina apresentou uma proposta nesse sentido, que prevê a definição de uma lista inicial de bens de capital (BK) não produzidos na região a serem importados com alíquota zero ou a ser acordada e mecanismo de modificação da lista por intermédio do plenário da Comissão de Comércio. A Delegação do Brasil manifestou a importância de o Mercosul contar com um regime comum de importação de BK não produzidos e, com o intuito de garantir maior transparência e controle sobre essas importações, entende que se deveria incluir os referidos produtos no Capítulo 98 da TEC. As Delegações examinaram Projeto de Resolução sobre Regime Tarifário Comum para Bens de Capital não Produzidos na Região, elaborado pela Presidência Pro Tempore com base na proposta argentina. As Delegações continuaram as discussões acerca da proposta de “Regime Tarifário Comum para Bens de Capital não Produzidos no MERCOSUL” apresentado pelo Brasil na XLV CCM, à luz das considerações e comentários. Tendo em vista o prazo estabelecido no artigo 1º da Decisão 27/00, as Delegações acordaram elevar à consideração do GMC documento de trabalho, não obstante a existência de pontos ainda em aberto. A Delegação do Uruguai manifestou que não possui objeções à aprovação de um Regime Mercosul para bens de capital não produzidos, mas entende que ele não compromete a vigência dos regimes nacionais relativos a bens de capital. A discussão destes, tendo em conta as Decisões*

*aprovadas no Relançamento do Mercosul, transcende o âmbito da CCM.*

♦ *Defesa Comercial e da Concorrência - tendo em vista a tarefa encomendada à CCM de, mediante coordenação entre o CT-5 e o CDCS, elaborar proposta que defina os instrumentos aplicáveis com vistas à eliminação gradual da aplicação de medidas antidumping e direitos compensatórios no comércio intrazona, a Presidência Pro Tempore brasileira sugere aos Coordenadores Nacionais da CCM que promovam debates internos com vistas a viabilizar o tratamento do tema em reuniões vindouras. A Comissão de Comércio considerou o desenvolvimento dos trabalhos no Comitê de Defesa Comercial e Salvaguardas, tendo em conta a instrução da XLII Reunião da CCM e a Decisão CMC 28/00, relativa à regulamentação dos Marcos Normativos de Antidumping e de Subsídios. Não obstante a ausência de consenso sobre várias questões técnicas, tendo em vista tratar-se de ponto da agenda do Relançamento do Mercosul e o prazo estabelecido na Decisão 28/00, a CCM eleva à consideração do GMC os projetos de “Regulamento Comum Antidumping do MERCOSUL contra Terceiros Países” e “Regulamento Comum do MERCOSUL contra Subsídios concedidos por Terceiros Países”, negociados no CDCS.*

- participação em quatro reuniões internacionais do Grupo Mercado Comum do Mercosul.
- acompanhamento dos resultados das reuniões do Comitê Técnico nº 5 (Defesa da Concorrência). No ano de 2000, foi realizada, nos dias 19 e 20 de setembro, em Brasília, a XXV Reunião do CT-5, para dar continuidade aos trabalhos de regulamentação do Protocolo de Fortaleza, dar início às discussões sobre o cumprimento do mandato outorgado ao Comitê pela decisão nº 28 do Conselho do Mercado Comum (artigos 2 e 4), que se referem à recomendação de o CT-5 e o Comitê de Defesa Comercial e Salvaguardas, conjuntamente, elaborarem proposta que defina os instrumentos aplicáveis com vistas à eliminação gradual da aplicação

de medidas antidumping e direitos compensatórios no comércio intrazona, até 30 de junho de 2001, à recomendação de a Comissão de Comércio de Mercosul analisar o aperfeiçoamento das disciplinas e mecanismos de defesa da concorrência no Mercosul. A Seae, representada pelo Secretário-Adjunto para Concorrência, compareceu à reunião.

- no tocante à defesa da concorrência, houve participação do Secretário de Acompanhamento Econômico, do Secretário-Adjunto para Concorrência e do Coordenador-Geral de Defesa da Concorrência-DF em reunião, realizada nos dias 21 e 22 de novembro em Brighton, Inglaterra, do *Grupo de Trabalho de Combate a Cartéis Internacionais*, originalmente criado pelo Departamento de Justiça Norte-americano. Essa reunião foi organizada pelo *Office of Fair Trade*, Agência inglesa de defesa da concorrência. Participantes de 19 países expuseram os mais recentes avanços desenvolvidos na área de combate a cartéis. A delegação brasileira apresentou uma exposição a respeito da sua experiência na detecção de cartéis, com enfoque em métodos de investigação indireta recentemente utilizados.
- realização em Caracas, na Venezuela, entre os dias 5 e 8 de dezembro de 2000, de reunião promovida pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE. O evento foi de caráter mais amplo que o primeiro, abordando a política antitruste como um todo. Não obstante, houve sessões específicas acerca de políticas de repressão a cartéis. O Coordenador-Geral de Defesa da Concorrência fez exposições de casos recentes analisados no país assim como da experiência nacional no combate a cartéis.
- assistência do Departamento de Justiça dos Estados Unidos, particularmente no que diz respeito às investigações de cartéis internacionais, tais como o cartel das vitaminas. A cooperação entre as autoridades antitruste brasileiras e norte-americanas vem sendo possível pela existência de um acordo de cooperação entre esses países na área de defesa da concorrência.

- participação no processo para consolidação de uma Área de Livre Comércio para as Américas - Alca - foi iniciado em dezembro de 1994. Estipulou-se o ano de 2005 para finalização das negociações do acordo. Para formação da Alca foi montada a seguinte estrutura:

- ◆ Ministros do Comércio do Hemisfério Ocidental: desenvolvem o plano de trabalho para a Alca.
- ◆ Comitê de Negociações Comerciais (CNC): estabelece o marco institucional para lançamento de negociações efetivas. Ocupa o papel de administrador das negociações e de orientador dos grupos de negociação.
- ◆ Grupos de Negociação:
  - i. acesso a mercados.
  - ii. procedimentos alfandegários e normas de origem.
  - iii. investimentos.
  - iv. normas e barreiras técnicas ao comércio.
  - v. medidas sanitárias e fitosanitárias.
  - vi. subsídios antidumping e diretos compensatórios.
  - vii. economias menores.
  - viii. compras governamentais.
  - ix. direitos de propriedade intelectual.
  - x. serviços.
  - xi. política da concorrência.
  - xii. solução de controvérsias.
- ◆ acompanhamento no Comitê Tripartite formado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a organização dos Estados Americanos (OEA) e a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), cuja principal função é prestar assistência técnica às negociações para consolidação de uma área de livre comércio.

- Cinco objetivos básicos (*mandatos*) norteiam o programa de trabalho do GNPC:
  - ◆ identificar os princípios e critérios fundamentais relacionados à política de concorrência;
  - ◆ garantir que os benefícios do processo de liberalização da Alca não sejam restringidos por práticas comerciais anticompetitivas.
  - ◆ implementação de progressos para o estabelecimento de uma estrutura jurídico-institucional nacionalmente ou regionalmente estabelecida e
  - ◆ desenvolvimento de mecanismos que facilitem e promovam a formulação de uma política de concorrência que garanta o cumprimento das regulamentações sobre livre concorrência entre os países do hemisfério e tomem as medidas necessárias para consecução do objetivo geral;
  - ◆ desenvolver mecanismos para promover a cooperação e o intercâmbio de informações entre as autoridades de defesa da concorrência e
  - ◆ estudar as questões relativas à interação entre comércio e política da concorrência, incluindo as medidas antidumping, com o objetivo de identificar áreas que possam merecer maior análise e apresentar um relatório ao CNC.
- Para consecução desses cinco objetivos básicos foi elaborada uma com onze temas a serem tratados nas negociações:
  - i. alcance das negociações sobre política da concorrência;
  - ii. princípios e critérios fundamentais da concorrência;

- iii. identificação das condutas anticompetitivas que seriam cobertas pelas negociações;
  - iv. princípios gerais relativos à aplicação das políticas e normas da concorrência;
  - v. disposições institucionais;
  - vi. mecanismos para a cooperação e intercâmbio de informação;
  - vii. assistência técnica e difusão de informação;
  - viii. políticas e práticas regulatórias, monopólios oficiais e empresas estatais;
  - ix. solução de controvérsias;
  - x. cumprimento dos compromissos acordados, levando-se em conta a assimetria no nível de desenvolvimento dos países;
  - xi. considerações de elementos derivados da relação entre política da concorrência e comércio.
- acompanhamento das negociações do Grupo Negociador de Política da Concorrência (GNPC), juntamente com o CADE e a SDE, sob coordenação do Ministério das Relações Exteriores.
- participação do Secretário-Adjunto de Concorrência nas reuniões de articulação com a SDE, Cade e Ministério das Relações Exteriores para preparação da atuação brasileira nas reuniões do Grupo de Negociação sobre Política da Concorrência (GNPC) da Alca. Durante o ano de 2000, ocorreram as seguintes reuniões:
- ◆ VII Reunião do GNPC, realizada de 24 a 26 de abril.
  - ◆ VIII reunião do GNPC, realizada em Miami de 1 a 4 de agosto.
  - ◆ IX Reunião do GNPC, realizada em Miami de 12 a 15 de setembro.
  - ◆ X Reunião do GNPC, realizada de 7 a 10 de novembro.
- associação formal por parte do Brasil, em junho de 2000, à Recomendação da OCDE a respeito de Ação Efetiva Contra Cartéis Clássicos - *Hard Core Cartels*, adotada pelo Conselho de Ministros em 1998. Os cartéis “clássicos” referem-se a acordos ou práticas concertadas entre concorrentes para fixação de preços, divisão



de mercados, estabelecimento de quotas ou a restrição da produção e adoção de posturas pré-combinadas em concorrência pública. A referida recomendação decorre do consenso estabelecido internacionalmente acerca do alto potencial danoso daquele tipo de prática anticoncorrencial. Os cartéis “clássicos”, por implicarem aumentos de preços e restrição de oferta, de um lado, e nenhum benefício econômico compensatório, de outro, causam graves prejuízos aos consumidores tornando bens e serviços completamente inacessíveis a alguns e desnecessariamente caros para outros. Assim, essa conduta passou a ser considerada a mais grave infração à ordem econômica existente. A recomendação é de caráter não vinculatório, típico da prática crescente da Organização de buscar a definição de padrões de comportamento econômico internacional mediante instrumentos flexíveis (*soft law*) e reflete o compromisso político dos países membros de cooperarem no combate à forma mais nociva de distorção da concorrência. A recomendação da OCDE vem ao encontro do esforço despendido por esta Secretaria, durante o ano de 1999, no sentido de enfatizar as investigações de abuso de poder econômico, notadamente a prática de cartéis, justamente devido ao alto custo imposto pela sociedade por este tipo de prática.

- participação do Secretário de Acompanhamento Econômico e do Secretário-Adjunto de Concorrência em reunião do Comitê de Direito e Política de Concorrência da OCDE relativa a *Joint Ventures*, realizada em Paris, de 24 a 25 de outubro. A Seae apresentou Relatório sobre o Desenvolvimento da Política de Concorrência no Brasil - 1999 a outubro de 2000 - e texto referente a *joint ventures*.
- participação do Secretário-Adjunto para Concorrência no Seminário sobre Direito e Política da Concorrência na América Latina e Caribe promovido pela UNCTAD e realizado em São José, Costa Rica, no período de 30 de agosto a 1º de setembro de 2000, tendo apresentado o texto *Investigating and Prosecuting International Cartels in Brazil*.