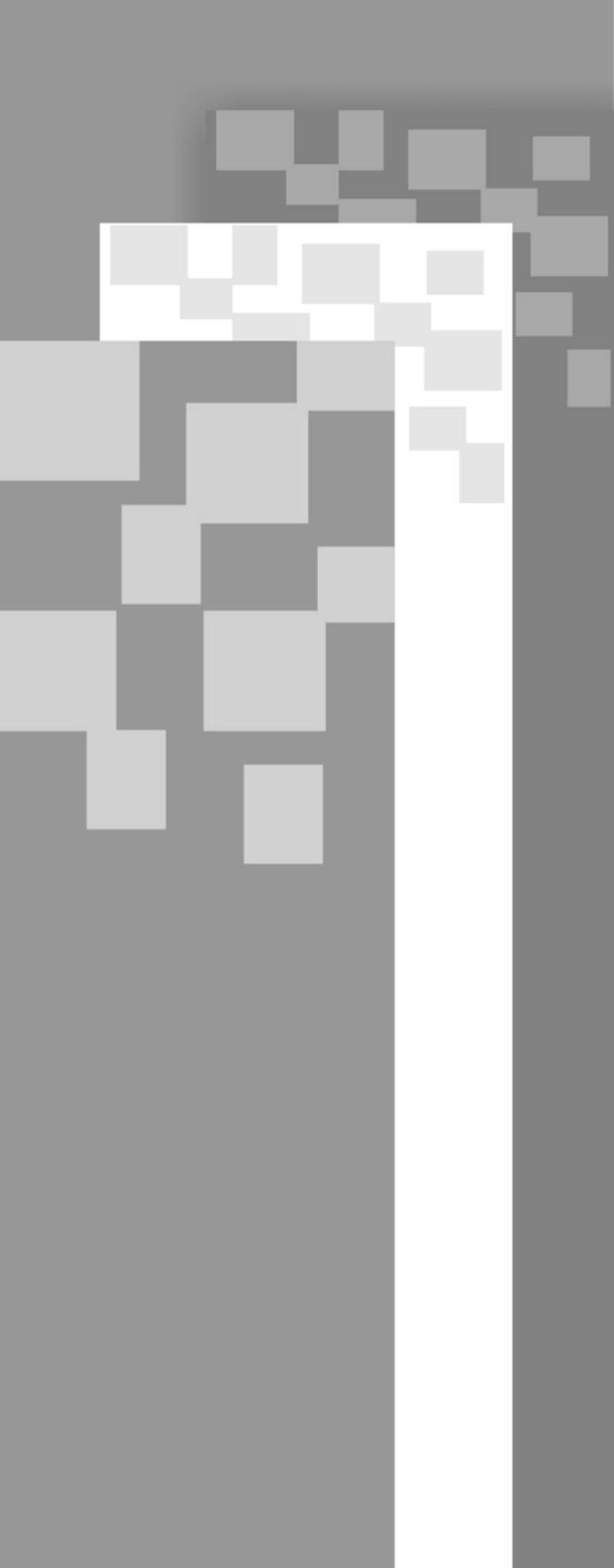


Relatório de Atividades - 2006

Secretaria de Acompanhamento Econômico



Relatório de Atividades - 2006

Secretaria de Acompanhamento Econômico

Ministro da Fazenda

Guido Mantega

Secretário-Executivo

Bernard Appy

Secretário de Acompanhamento Econômico

Marcelo Barbosa Saintive

Secretários-Adjuntos

Cláudia Assunção dos Santos Viegas

Marcelo Leandro Ferreira

Chefe de Gabinete

Kélvia Frota de Albuquerque

Coordenação de Análise de Mercados

Andrea Pereira Macera

Coordenação de Economia da Saúde

Bruno Sobral

Coordenação de Defesa da Concorrência

Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo

Coordenação de Produtos Agrícolas e Agroindustriais

Carlos Roberto Fonseca

Coordenação de Controle de Estruturas de Mercado

Claudia Vidal Monnerat do Valle

Coordenação de Comunicação e Mídia

Marcelo de Matos Ramos

Coordenação de Transportes e Logística

Marcelo Pacheco dos Guarany

Coordenação de Promoções Comerciais e Captação de Poupança Popular

Pricilla Maria Santana

Coordenação de Energia

Rutelly Marques da Silva

Relatório de Atividades SEAE 2006**Coordenação:** Cláudia Assunção dos Santos Viegas e Marcelo Leandro Ferreira

Colaboradores: Andrea Pereira Macera, Bruno Sobral, Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo, Carlos Roberto Fonseca, Cláudia Assunção dos Santos Viegas, Claudia Vidal Monnerat do Valle, Icanuza de Oliveira Reis Lessa, Kélvia Frota de Albuquerque, Marcelo Barbosa Saintive, Marcelo Leandro Ferreira, Marcelo de Matos Ramos, Marcelo Pacheco dos Guarany, Maria D'arc Lopes Beserra, Pricilla Maria Santana, Rutelly Marques da Silva.

Brasil. Secretaria de Acompanhamento Econômico - Relatório de atividades: 2006 / Secretaria de Acompanhamento Econômico. - Brasília: SEAE, 2007.

90 p. : il.

ISSN 1980-914X.

1. Brasil. Secretaria de Acompanhamento Econômico - Relatórios. 2. Direito econômico - Brasil. 3. Concorrência - Brasil. 4. Economia - Regulação - Brasil. I. Brasil. Ministério da Fazenda. Secretaria de Acompanhamento Econômico. II. Título.

CDD 341.378

SEAE - Brasília

Esplanada dos Ministérios
Bloco P - Sala 309
Brasília - DF - 70048-900
Telefone: (55) (61) 3412-2360
Fax: (55) (61) 3412-1798

SEAE - São Paulo

Av. Prestes Maia, 733 - Sala 2102
Edifício do Ministério da Fazenda,
São Paulo - SP - 01031-001
Telefone: (55) (11) 2113-2030 /
2113-2035 - Fax: (55) (11) 2113-2034

SEAE - Rio de Janeiro

Av. Presidente Antônio Carlos, 375
10º Andar - Sala 1029 Centro
Rio de Janeiro - 20020-010
Telefone: (55) (21) 3805-2077 / 3805-2075
Fax: (55) (21) 3805-2088

Índice

1 – Introdução	7
2 – Das atribuições legais da SEAE	9
2.1 Das atribuições no Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência - SBDC	9
2.2 Das atribuições legais futuras da SEAE com relação à Promoção da Concorrência: Reforma do SBDC e PL das Agências	11
2.3 Das atribuições da SEAE no âmbito do Grupo Mercado Comum do Mercosul - GMC (Resolução GMC nº 69/00)	13
2.4 Das atribuições relativas a promoções comerciais, captação de poupança popular; apostas sobre competições turfísticas, loterias e jogos	14
2.5 Das atribuições legais decorrentes da extinção da SUNAB: a SEAE enquanto órgão sucessor	15
3 – Das atividades da SEAE	17
3.1 Defesa da concorrência (enforcement)	17
3.2 Promoção da concorrência	24
3.3 Participação em fóruns governamentais	44
3.4 Contribuições em assuntos de regulação por incentivos	50
3.5 Atividades da SEAE no âmbito do GTAR 69/00	60
3.6 Atividades da SEAE no âmbito da política agrícola	60
3.7 Promoções comerciais, prêmios e sorteios e loterias	64
3.8 Análise do passivo da extinta SUNAB	66
3.9 Cooperação com a Advocacia Geral da União – AGU	67
4 – Prêmio SEAE de Defesa da Concorrência e Regulação Econômica	69
5 – Documentos de Trabalho	71
6 – Programa de Intercâmbio	77
7 – PACE - Programa de Apoio à Agenda de Crescimento Econômico Equitativo e Sustentável	79
8 – Participação e promoção de eventos	81
9 – Atividades de treinamento	85
10 – Anexo 1 – SEAE em números 2006	87
11 – Anexo 2 – Trabalhos realizados durante o Programa de Intercâmbio da SEAE em 2006	89

1 – Introdução

O objetivo do relatório de atividades de 2006 consiste em apresentar um panorama das atribuições da Secretaria de Acompanhamento Econômico - SEAE. O início de um mandato mostra-se um momento oportuno para que se apresente as competências vigentes da Secretaria, bem como as vindouras competências contidas nos Projetos de Lei que versam sobre a reforma do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência – SBDC e sobre as agências reguladoras. Assim, o presente relatório não se esgota em apresentar apenas as atividades da Secretaria em 2006. Ele se ocupa em destacar algumas atividades nos últimos anos como forma de apresentar as atribuições e atividades atuais da SEAE e como a Secretaria tem se preparado para assumir as vindouras competências dos citados Projetos de Lei. Ademais, pretendemos assinalar os aspectos microeconômicos das diversas áreas de atuação da Secretaria.

Além disso, dá-se pela primeira vez especial atenção à atribuição legal na área denominada promoção comercial.

Nesse contexto, faz-se oportuno apresentar inicialmente um breve histórico sobre a evolução da SEAE.

A SEAE foi criada em 1995 e, no início, além da assessoria ao Ministro de Estado, teve suas atividades centradas no monitoramento e acompanhamento de preços. Após essa fase, a intervenção direta na economia foi sendo paulatinamente substituída pelas atividades de defesa e promoção da concorrência e do próprio acompanhamento de mercados, com base na Lei nº 8.884 de 1994. A nova diretriz consistia em diagnosticar e antecipar e/ou identificar as possíveis falhas de mercado que justificassem a adoção de alguma mudança ou melhoria regulatória, por meio de legislação específica.

Atrelado a esse novo perfil, havia a atuação da SEAE na área de regulação econômica. Essa atuação deriva do estabelecido no art. 70 da Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995, que atribuiu ao Ministério da Fazenda - MF poderes para proceder a reajustes e revisões de tarifas públicas. Mais precisamente, o papel da SEAE, nos setores em que existem Agências Reguladoras, tem sido o de analisar as diversas regulações tarifárias implementa-

das que visam mitigar a tendência à ineficiência dos monopólios naturais, bem como introduzir mecanismos complementares que estimulem a eficiência econômica das empresas e beneficiem os consumidores.

Além disso, esta Secretaria recebeu também as atribuições relativas à operacionalização e à fiscalização de prêmios e sorteios, por ocasião da edição da Medida Provisória nº 2.049-20, de 29 de junho de 2000, e foi incumbida da atribuição de assessorar a Advocacia-Geral da União em casos em que a União é ré.

Adicionalmente, em âmbito internacional, houve o incremento de atuação no acompanhamento das políticas de cunho comercial e tarifária implementadas pelo Mercosul visando, mormente, harmonizar as questões relacionadas à concorrência e à defesa comercial.

Para atender as atribuições originais e as que foram paulatinamente sendo implementadas, foi necessário modificar, além da estrutura da Secretaria, o seu orçamento. Nesse sentido, foram empreendidos esforços para criar fontes novas de receita, desonerando o Tesouro Nacional para operar com recursos próprios. Foi criada a taxa de fiscalização para a atividade de prêmios e sorteios, e a taxa correspondente à análise dos atos de concentração passou a ser destinada aos três órgãos integrantes do SBDC.¹

O presente relatório está organizado da seguinte forma: após esta breve introdução, a seção 2 descreve as atribuições legais da SEAE, citando todos os dispositivos legais que atribuem responsabilidades à Secretaria. Deve se destacar que são apresentadas as atribuições legais atuais e as atribuições legais futuras, sendo que as atribuições futuras são dadas por dispositivos constantes do projeto de lei que reforma o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência – SBDC (PL nº 5.877/2005), que tramita no Congresso Nacional, e por dispositivos constantes do projeto de lei das agências reguladoras, conhecido como PL das Agências (PL nº 3.337/2004), também em tramitação no Congresso Nacional. A seção 3 descreve, do ponto de vista técnico, as principais atividades desempenhadas pela SEAE, tanto as que derivam diretamente das atribuições legais da Secretaria, quanto aquelas que possuem interface com as atribuições legais, e que acabam, portanto, sendo tratadas na SEAE por uma questão de economia de escopo.

As seções seguintes ocupam-se em apresentar as atividades institucionais da SEAE, a saber: Prêmio SEAE de Defesa da Concorrência e Regulação Econômica (seção 4); documentos de trabalho (seção 5); programa de intercâmbio (seção 6); PACE – Programa de Apoio à Agenda de Crescimento Econômico Equitativo e Sustentável (seção 7); a participação e promoção da SEAE em eventos, como seminários e fóruns (seção 8), e, por fim, as atividades de treinamento (seção 9).

¹ Anteriormente, essa taxa era devida apenas ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE.

2 – Das atribuições legais da SEAE

2.1 – Das atribuições no Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência - SBDC

A SEAE integra, com a Secretaria de Direito Econômico (SDE) do Ministério da Justiça e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), autarquia vinculada ao Ministério da Justiça, 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 da repressão de ações que possam limitar ou prejudicar a concorrência, com base na lei antitruste (Lei n.º 8.884/94).

O controle de concentrações (ou controle de estruturas de mercado) é disciplinado pelo art. 54 da Lei nº 8.884/94, que estabelece um prazo de 30 dias para a manifestação da SEAE e encaminhamento do processo à SDE, dispondo este órgão de prazo semelhante para sua manifestação². Em seguida, o caso é remetido ao CADE, que tem o prazo de 60 dias para deliberação (julgamento), sendo esses prazos suspensos quando da solicitação, pelos órgãos, de informações adicionais:

Art. 54. Os atos, sob qualquer forma manifestados, que possam limitar ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência, ou resultar na dominação de mercados relevantes de bens ou serviços, deverão ser submetidos à apreciação do CADE.

(...)

§ 4º Os atos de que trata o caput deverão ser apresentados para exame, previamente ou no prazo máximo de quinze dias úteis de sua realização, mediante encaminhamento da respectiva documentação em três vias à SDE, que imediatamente enviará uma via ao CADE e outra à SEAE.

(...)

§ 6º Após receber o parecer técnico da SEAE, que será emitido em até trinta dias, a SDE manifestar-se-á em igual prazo, e em seguida encaminhará o processo devidamente instruído ao Plenário do CADE, que deliberará no prazo de sessenta dias.

² O projeto de lei que reforma o SBDC introduz a análise prévia de atos de concentração, o que contribui para reduzir a insegurança jurídica nas operações. Elimina se, dessa forma, o chamado "risco CADE", de que uma operação seja concretizada e, após algum tempo, seja reprovada pelo conselho.

No que se refere ao controle de estruturas, o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência analisa preventivamente se uma concentração entre empresas (fusões, aquisições, incorporações, etc.) pode causar efeitos prejudiciais à concorrência. A SEAE tem atribuição, prevista na Lei nº 8.884/94, de proceder à análise econômica da operação, do ponto de vista dos impactos sobre a concorrência.³ Nesses casos, a análise da SEAE é feita tomando como base o Guia para Análise Econômica de Atos de Concentração, adotado pela Secretaria por meio da Portaria Conjunta SEAE/SDE Nº 50, de 01/08/2001.⁴

Outra atribuição do SBDC é a repressão a condutas anticoncorrenciais, tipificadas pelos artigos 20 e 21 da Lei nº 8.884/94. Isso consiste na apuração de comportamentos de empresas que podem configurar infração à ordem econômica. São exemplos as vendas casadas, os acordos de exclusividade e a prática de cartel - adoção de conduta concertada entre empresas que atuam em um mesmo mercado, por meio de fixação de preços, de divisão de mercados ou de falseamento em licitações públicas. Nesses casos, a SEAE pode realizar Processo Administrativo e/ou a SDE pode promover Averiguação Preliminar ou instaurar Processo Administrativo, conforme o caso, para apurar os fatos, conforme disposto no Art. 35-A da Lei nº 8.884/94.

Art. 35-A. A Advocacia-Geral da União, por solicitação da SDE, poderá requerer ao Poder Judiciário mandado de busca e apreensão de objetos, papéis de qualquer natureza, assim como de livros comerciais, computadores e arquivos magnéticos de empresa ou pessoa física, no interesse da instrução do procedimento, das averiguações preliminares ou do processo administrativo, aplicando-se, no que couber, o disposto no art. 839 e seguintes do Código de Processo Civil, sendo inexigível a propositura de ação principal. (Artigo incluído pela Lei nº 10.149, de 21.12.2000).

§ 1º No curso de procedimento administrativo destinado a instruir representação a ser encaminhada à SDE, poderá a SEAE exercer, no que couber, as competências previstas no caput deste artigo e no art. 35 desta Lei. (Parágrafo incluído pela Lei nº 10.149, de 21.12.2000).

§ 2º O procedimento administrativo de que trata o parágrafo anterior poderá correr sob sigilo, no interesse das investigações, a critério da SEAE. (Parágrafo incluído pela Lei nº 10.149, de 21.12.2000).

Em seu Art. 38, a lei dispõe sobre a possibilidade de a SEAE se manifestar em processos administrativos instaurados pela SDE:

“Art. 38. A Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda será informada por ofício da instauração do processo administrativo para, querendo, emitir parecer sobre as matérias de sua especialização, o qual deverá ser apresentado antes do encerramento da instrução processual.”

³ A Portaria nº 33/2006 formalizou o regime de instrução conjunta de atos de concentração e investigação de condutas anticompetitivas entre a SEAE e a SDE. Com isso, eliminou-se a duplicidade de esforços entre as duas Secretarias, sendo este um passo transitório para a reforma do SBDC.

⁴ Vale destacar que, desde 2003, está em discussão no SBDC a revisão do Guia para Análise dos Atos de Concentração. Trata-se de discussão complexa que envolve considerável atividade de pesquisa e cujo objetivo é incorporar no guia avanços recentes da literatura econômica aplicada ao antitruste. Questões como o exercício de poder de mercado coordenado e o exercício de poder de compra serão contempladas no novo guia, que se encontra praticamente pronto para ser colocado em consulta pública.

O CADE aprecia, com base nas opiniões da SDE e da SEAE, se houve configuração de infração à ordem econômica, aplicando as medidas cabíveis.

2.2 Das atribuições legais futuras da SEAE com relação à Promoção da Concorrência: Reforma do SBDC e PL das Agências

Dois projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional condicionam as atribuições legais futuras da SEAE.

O primeiro, o PL nº 5.877/05, redefine a estrutura institucional do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), enquanto o segundo, o PL nº 3.337/04, dispõe sobre a gestão, a organização e o controle social das Agências Reguladoras.

Ambas as proposições já tramitam em comissões especiais da Câmara dos Deputados e integram o conjunto de medidas da agenda microeconômica, tendo em vista que melhoram o ambiente institucional e, conseqüentemente, viabilizam os investimentos privados necessários ao desenvolvimento econômico⁵.

Em poucas palavras, para se obter um crescimento sustentável no longo prazo é fundamental buscar a ampliação dos investimentos públicos e privados em infra-estrutura. Contudo, como o retorno de tais investimentos é de longo prazo, requer-se uma estabilidade regulatória que se traduza em maior segurança e transparência nas regras a serem implementadas e, principalmente, que reduza a insegurança jurídica dos investimentos.

Com relação ao PL de reforma do SBDC, cabe destacar quatro pontos cruciais: (i) a unificação dos órgãos instrutores; (ii) a análise prévia das fusões e aquisições; (iii) a seleção de casos que deverão ser encaminhados ao tribunal administrativo (órgão judicante do SBDC); e (iv) a definição da SEAE como o órgão promotor da concorrência⁶.

Em primeiro lugar, o arcabouço institucional atual do SBDC é extremamente fragmentado, pois a existência de 3 órgãos distintos (SEAE, Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça - SDE e Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE) prolonga excessivamente a tramitação dos casos e aumenta o custo para o administrado (leia-se: sociedade). Note-se, ainda, que esta divisão aumenta significativamente o custo de Coordenação entre os três órgãos e propicia inclusive que, em alguns momentos, haja trabalhos replicados. Em suma, o redesenho institucional proposto unifica as funções de instrução e julgamento em um único órgão da administração indireta, vinculado ao Ministério da Justiça, mantendo-se o nome Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE.

⁵ Cabe ressaltar que os projetos de lei mencionados foram incluídos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado pelo Governo no início de 2007, sendo, portanto, prioridade na agenda governamental.

⁶ Mais detalhes sobre essa forma de atuação da SEAE são oferecidos pelo item 3.2 deste relatório de atividades.

Esta nova autarquia incorporará o Departamento de Proteção e Defesa Econômica da SDE e o atual CADE. Este novo CADE será formado por uma Superintendência-Geral, responsável fundamentalmente pela instrução de investigações relativas a atos de concentração e condutas anticoncorrenciais, por um Departamento de Estudos Econômicos, o qual se incumbirá de elaborar estudos e pareceres econômicos, por uma Procuradoria Federal e por um Tribunal, que terá a verdadeira feição de um tribunal administrativo.

O segundo aspecto relevante consiste na introdução da análise prévia. Hoje o controle de concentrações não é prévio, ou seja, as firmas podem consumir a operação antes da decisão final do CADE. Isso pode aumentar o risco da operação, pois todas as decisões tomadas pelas empresas estão condicionadas ao julgamento do CADE (probabilidade de reprovação), o que é chamado pelo mercado de “risco CADE”. Portanto, a análise prévia reduzirá o risco jurídico das fusões e aquisições. Além disso, acredita-se que o processo de análise possa ser ainda mais rápido dado o incentivo adicional que as partes envolvidas terão em prestar as informações necessárias com a maior brevidade possível.

O terceiro aspecto é a desobrigação de o órgão judicante (tribunal administrativo) analisar todos os atos de concentração. No controle estatístico da SEAE, 70% dos atos de concentração são analisados sumariamente, dado que em tais casos é possível identificar, sem necessidade de uma análise pormenorizada, que não há prejuízo à concorrência. Logo, é possível dispensar o julgamento desses casos por parte do tribunal administrativo (atual CADE), conferindo maior eficiência ao SBDC.

Por fim, mas não menos importante, é a definição da SEAE, que continua integrando o SBDC, como órgão de “promoção da concorrência”. Esta pode ser considerada a vertente inovadora do Projeto de Lei. Atribuir tal função a um órgão de governo, vinculado ao Ministério da Fazenda, significa, na prática, permitir a disseminação junto aos demais órgãos da administração, direta ou indireta, dos aspectos positivos da concorrência e das boas práticas regulatórias.

Nesse contexto, há um potencial ganho de bem-estar para a sociedade por intermédio do aumento da concorrência nos mais diversos setores, regulados ou não, e pela racionalização das normas e regras que o próprio Estado fixa. Há sempre o risco de que normas técnicas, requisitos ambientais, direitos antidumping, requisitos de segurança e de saúde, que visam princípios absolutamente necessários e fundamentais de política pública, não sejam os mais adequados ou até mesmo de que sejam desproporcionais aos objetivos almejados. Em outros termos, a promoção da concorrência, antes de tudo, permite uma melhor Coordenação no âmbito da formulação de políticas públicas e melhora o ambiente de negócios necessário para a aceleração do crescimento.

Por sua vez, o Projeto de Lei das Agências Reguladoras dispõe sobre a gestão, a organização e o controle social das mesmas. Define o padrão de interação entre os órgãos de defesa da concorrência e as agências, explicitando-lhes as funções, e inclui

dispositivos complementares ao PL de Reforma do SBDC, no sentido de estabelecer uma atribuição específica para a SEAE no que se refere à promoção da concorrência.

Nos termos do PL, a SEAE passará a opinar previamente sobre as minutas de atos normativos das agências reguladoras no que tange aos impactos concorrenciais. De forma mais detalhada, as agências deverão solicitar um parecer da SEAE 15 dias antes de as normas e regulamentos serem disponibilizados para consulta pública, cabendo à Secretaria emitir um parecer público, no prazo de até 30 dias, sobre as implicações concorrenciais da proposta, conforme pode ser verificado abaixo da transcrição do art. 18, §§ 4º e 5º, do Substitutivo do Relator na Comissão Especial da Câmara, Deputado Leonardo Picciani.

Art. 18. No exercício de suas atribuições, incumbe às Agências Reguladoras monitorar e acompanhar as práticas de mercado dos agentes dos setores regulados, de forma a auxiliar os órgãos de defesa da concorrência na observância do cumprimento da legislação de defesa da concorrência, nos termos da Lei no 8.884, de 11 de junho de 1994.

§ 4º As Agências Reguladoras solicitarão parecer ao órgão de defesa da concorrência do Ministério da Fazenda sobre minutas de normas e regulamentos, quinze dias antes à sua disponibilização para consulta pública, para que possa se manifestar, no prazo de até trinta dias, sobre os eventuais impactos nas condições de concorrência dos setores regulados.

§ 5º O órgão de defesa da concorrência do Ministério da Fazenda deverá publicar no Diário Oficial da União e disponibilizar na sua sede e em seu sítio na Internet os pareceres emitidos em cumprimento ao § 4º deste artigo, pelo prazo mínimo de um ano.

Cabe assinalar que a manifestação da SEAE não é, de forma alguma, vinculante para as agências e objetiva propiciar, pelas razões já expostas, uma maior interação entre a promoção da concorrência e as questões regulatórias, preservando-se, nas agências, todas as suas atuais competências.

Deve se destacar, por fim, que ambos os projetos de lei refletem uma decisão de Governo, por consenso entre diversos órgãos (Ministério da Justiça, Ministério da Fazenda, Casa Civil da Presidência da República), de atribuir à SEAE, enquanto órgão do Ministério da Fazenda integrante do SBDC, o papel de atuar na promoção da concorrência.

2.3 Das atribuições da SEAE no âmbito do Grupo Mercado Comum do Mercosul - GMC (Resolução GMC nº 69/00)

Após a implementação do Mercosul, o mecanismo administrativo adotado pelo governo brasileiro para solucionar problemas internos de desabastecimento ocorre via redução temporária do imposto de importação. Essa redução é feita no âmbito da Resolução do Grupo Mercado Comum do Mercosul – GMC n.º 69/00.

Na atual ordem administrativa, a competência de alterar

as alíquotas do imposto de importação foi atribuída à Câmara de Comércio Exterior – CAMEX, que criou, no seu âmbito, um grupo técnico para gerir os efeitos da Resolução GMC nº 69/00 no Brasil. A criação deste grupo, denominado Grupo Técnico de Acompanhamento da Resolução GMC nº 69/00 – GTAR-69, foi aprovada por meio da Resolução CAMEX nº 09/02, de 25 de abril de 2002, que, no artigo 3º, indicou a SEAE para efetuar os trabalhos da Secretaria Executiva do Grupo Técnico:

“Art. 3º A Secretaria do GTAR será exercida pela Secretaria de Acompanhamento Econômico, do Ministério da Fazenda, que proverá os meios necessários para seu funcionamento.”

2.4 Das atribuições relativas a promoções comerciais, captação de poupança popular; apostas sobre competições turfísticas, loterias e jogos

A Medida Provisória nº 2.049-20, de 29 de junho de 2000 transferiu, do Ministério da Justiça, para o Ministério da Fazenda as competências relativas à Lei nº 5.768, de 20 de dezembro de 1971, ao art. 14 da Lei nº 7.291, de 19 de dezembro de 1984, aos Decretos-Leis nºs 6259, de 10 de fevereiro de 1944, e 204, de 27 de fevereiro de 1967.

No que tange especificamente às competências de que trata a Lei nº 5.768, de 1971, internamente ao Ministério da Fazenda, essas atribuições foram partilhadas entre Caixa Econômica Federal - CAIXA e SEAE, conforme prevê o art. 1º da Portaria MF nº 201, de 5 de julho de 2000, in verbis:

Art. 1º Fica atribuída à Secretaria de Acompanhamento Econômico, deste Ministério, a competência para analisar e decidir sobre as autorizações de que tratam a Lei nº 5.768 de 20 de dezembro de 1971, o art. 14, da Lei nº 7.291, de 19 de dezembro de 1984, e os Decretos-lei nº 6.259, de 10 de fevereiro de 1944, e 204, de 27 de fevereiro de 1967.

À CAIXA cabe a análise, autorização e fiscalização das operações que não envolvem instituições financeiras. À SEAE, por seu turno, competem as mesmas atividades sempre que uma instituição financeira estiver envolvida, seja na condição de mandatária da operação, seja na condição de aderente - § 2º do art. 18-B da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, redação mantida pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001.

As competências legais da SEAE são representadas esquematicamente no quadro 1.

Quadro 1 - Síntese das atribuições legais

Legislação	Competências Legais
Lei nº 5768/71	<ul style="list-style-type: none"> • análise e autorização de promoções comerciais patrocinadas por instituições financeiras; • análise e autorização de captação de poupança popular promovidas por instituições financeiras; • análise e autorização de alienação, em casos especiais, de sociedades em liquidação; • análise de prestação de contas relativas a planos de operação autorizados; • elaboração de análises, notas técnicas e pareceres sobre temas relacionados a consórcios; • fiscalização dos planos de operação autorizados.
Art. 14 da Lei nº 7.291/84	<ul style="list-style-type: none"> • análise e autorização de planos de sorteios relativos a apostas de corrida de cavalo (extração de sweepstakes⁷); • análise e autorização de planos de sorteios relativos a outras modalidades de loterias vinculadas à atividade turfística; • fiscalização dos planos de sorteios autorizados.
Decreto-Lei nº 6.259/44	<ul style="list-style-type: none"> • homologar planos de extração de loterias federais e estaduais; • autorizar a exploração de novas modalidades lotéricas; • fiscalização geral das loterias.
Decreto-Lei nº 204/67	<ul style="list-style-type: none"> • aprovar os planos de sorteio; • homologar planos de extração de loterias federais e estaduais; • aprovar sistemas de extração lotéricos; • autorizar alteração em planos de extração lotéricos.

Acrescente-se ainda as atividades de monitoramento e acompanhamento decorrentes dessa competência legal, quais sejam, elaborar análises, notas técnicas e pareceres sobre projetos, opiniões, pedidos de informações, queixas e reclamações, prestar informações a órgãos de defesa do consumidor, a representantes do Ministério Público, ao Poder Judiciário e aos cidadãos, de modo geral, proceder à apuração de denúncias encaminhadas, analisar proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional cujo conteúdo verse sobre loterias, jogos, promoções comerciais e assemelhados.

2.5 Das atribuições legais decorrentes da extinção da SUNAB: a SEAE enquanto órgão sucessor

A SUNAB era autarquia federal vinculada ao Ministério da Fazenda, segundo estrutura regimental, aprovada pelo Decreto n.º 1.463, de 26 de abril de 1995. O regimento continha, entre outros, as competências atribuídas ao órgão. Destas, destaca-se:

Art. 2.º A Sunab tem por finalidade dar execução à Política Nacional de Abastecimento, assegurando a livre distribuição de bens e serviços, inclusive alimentos in natura e industrializados, visando à proteção e defesa do consumidor e, especialmente:

(...)

V – disciplinar preços de bens e serviços essenciais à população; (...)

A SUNAB foi extinta mediante Decreto n.º 2.280, de 24 de julho de 1997, através de autorização da Medida Provisória n.º 1.576-1, de 3

⁷ Loteria conjugada com corrida de cavalos.

de julho de 1997, convertida na Lei n.º 9.618, de 2 de abril de 1998.

O Decreto 2.280, de 1997, em seu artigo 4.º, diz:

Art. 4º Ao inventariante da extinta SUNAB incumbe:

I - representar a entidade ativa e passivamente, em Juízo, ou fora dele, quanto aos atos da inventariança;

II - proceder ao levantamento dos processos judiciais em que a SUNAB seja parte, transferindo-os à responsabilidade da Advocacia Geral da União;

(...)

VIII - praticar, na forma da legislação em vigor, os atos administrativos necessários à conclusão dos processos decorrentes de convênios ou de Autos de Infração lavrados pela extinta SUNAB, podendo designar servidor nos Estados e no Distrito Federal para decidi-los em primeira instância;

IX - praticar os atos necessários à conclusão e instauração de sindicâncias e processos administrativos disciplinares.

§ 1º O inventariante poderá delegar as atribuições constantes deste artigo.

Já a Lei n.º 9.618/98, em seu artigo 2º, transfere para o Ministério da Fazenda as seguintes competências:

Art. 2º Ficam transferidas da SUNAB para o Ministério da Fazenda, com a finalidade de instruir procedimentos no contexto da Lei n.º 8.884, de 11 de junho de 1994, as competências para:

I - estabelecer sistema de informações sobre produção, distribuição e consumo de bens e serviços requisitando o fornecimento de quaisquer dados, periódicos ou especiais, em poder de pessoas de direito público ou privado;

II - proceder ao exame de estoques, papéis e escritas de quaisquer empresas ou pessoas que se dediquem às atividades previstas no inciso anterior.

Segundo NOTA/PGFN/CDA n.º 752/2003, de 9 de outubro de 2003, a competência da SEAE para apreciar os processos da extinta SUNAB está clara:

“Ora, se os direitos e obrigações atribuídos à extinta SUNAB foram transferidos para o Ministério da Fazenda (art. 1º, parágrafo único do decreto n.º 2.280/97), se o acervo documental da extinta autarquia também o foi (art. 4.º, III do Decreto n.º 2.280/97), se não se pode admitir aqui qualquer interpretação que leve à conclusão da existência de lacuna no ordenamento jurídico, se a SEAE é o órgão do Ministério da Fazenda atuante no mesmo contexto que a extinta SUNAB, se a SEAE herdou os meios para a consecução dos fins de interesse público (Portaria do Ministro de Estado da Fazenda n.º 144, de 2 de julho de 1997) e se a Lei n.º 9.618/98 determinou em seu art. 6.º (...) que o Ministério da Fazenda adotaria as providências necessárias para o cumprimento do disposto em seu texto, nada mais razoável que concluir que à Secretaria de Acompanhamento Econômico – SEAE pode e deve ser atribuída a competência para apreciar os processos residuais da extinta SUNAB, desde que inseridos no contexto de intervenção no domínio econômico.” (grifamos)

3 – Das atividades da SEAE

3.1 Defesa da concorrência (enforcement)

A defesa da concorrência não é um fim em si mesmo, mas um meio pelo qual se busca criar as condições para o desenvolvimento de uma economia de mercado fundada na livre competição. Em uma economia de mercado que funcione de forma adequada, os indivíduos dispõem da maior variedade de produtos pelos menores preços possíveis. O objetivo último da defesa da concorrência é, portanto, tornar máximo o nível de bem-estar econômico da sociedade.

Economias competitivas são, também, uma condição necessária para o desenvolvimento econômico sustentável no longo prazo. Nesse ambiente, as empresas defrontam-se com os incentivos adequados para aumentar a produtividade e introduzir novos e melhores produtos, gerando crescimento econômico.

No Brasil, ainda que a legislação inicial sobre a matéria remonte aos anos 60, apenas ao longo do último decênio, a defesa da concorrência passou a assumir caráter prioritário no contexto das políticas públicas. Até então, as características que marcaram a economia brasileira ao longo de décadas, notadamente o recurso a controle de preços, o elevado nível de proteção à indústria nacional e os altos índices de inflação, eram incompatíveis com uma política eficaz de defesa da concorrência.

Para que se possa bem compreender o papel da SEAE e as atividades por ela desempenhadas no campo da defesa da concorrência, é imprescindível considerar o contexto mais amplo do qual a SEAE participa na qualidade de integrante do SBDC. A SEAE é, como já assinalado, o órgão do Ministério da Fazenda voltado para a defesa da concorrência e atua na qualidade de órgão instrutor do sistema.

Ao analisar atos e contratos que possam ter impacto na concorrência, nos termos do Art. 54, caput e § 3º da Lei nº 8.884/94, os órgãos do SBDC exercem uma função preventiva, cujo objetivo

é evitar uma possível formação de poder de mercado resultante de firmas que se unem para, graças a essa associação, poderem elevar unilateral ou coordenadamente os preços de seus produtos. Age se, portanto, com o objetivo de prevenir uma falha de mercado (poder de mercado), por meio da qual a elevação de preços e a restrição das quantidades ofertadas fazem com que aqueles consumidores cuja disposição a pagar está no intervalo entre o preço do mercado competitivo e o preço artificialmente elevado deixam de adquirir o bem. Esse fato gera uma perda de peso morto, ou seja, uma diminuição da eficiência econômica (leia-se, no caso, eficiência alocativa).

O principal fator estrutural a afetar o grau de Coordenação das condutas de empresas estabelecidas em um determinado mercado é o nível de concentração da produção e das vendas, visto ser razoável supor que comportamentos colusivos serão mais facilmente implementados quando um reduzido número de firmas domina o mercado. Daí a importância da análise preventiva de atos de concentração. Evitar estruturas de mercados concentradas derivadas de fusões, aquisições e/ou incorporações de empresas é a melhor maneira de se prevenir uma falha de mercado (poder de mercado).

Na análise de atos de concentração, a fim de se assegurar que o bem estar da sociedade não seja reduzido, os efeitos negativos de um eventual exercício de poder de mercado devem ser comparados com possíveis efeitos positivos decorrentes do ato de concentração, que podem derivar da obtenção de economias de escala, de escopo, de redução de custos de transação, entre outros, gerando vantagens competitivas para as empresas participantes. Procedem-se, então, a uma análise dos custos e dos benefícios dos atos de concentração, sugerindo a aprovação daqueles que gerarem efeitos líquidos não-negativos para o bem estar econômico e a reprovação ou a adoção de medidas corretivas em relação àqueles que gerarem efeitos líquidos negativos.

A análise de atos de concentração apresenta em alguns casos uma complexidade adicional, que é dada pela interface entre defesa da concorrência e regulação econômica. Isso se torna evidente quando se analisa um ato de concentração envolvendo empresas que atuam em setores regulados. Nesses casos, as restrições clássicas aplicadas pelos órgãos antitruste – como a alienação de ativos de empresas – podem se mostrar ineficazes para restabelecer a dinâmica concorrencial nos mercados relevantes definidos. Muitas vezes, para garantir que o ato de concentração não gere poder de mercado para a associação resultante da operação, substitui-se a restrição clássica por uma sugestão de aperfeiçoamento da regulação aplicada ao setor. Essa foi a tônica da recomendação da SEAE no ato de concentração envolvendo as empresas Gontijo e São Geraldo, analisado em 2005, conforme explicado no Box 1.

Box 1: O Caso Gontijo-São Geraldo

O ato de concentração envolvendo a segunda e a terceira maiores empresas de ônibus de transporte interestadual de passageiros do País demandou estudo não apenas de questões concorrenciais, – como a análise dos grupos econômicos em que as requerentes estavam inseridas (constituídas por 16 pessoas jurídicas diferentes), a delimitação do mercado relevante e das participações de mercado e a existência de diversas seções de linhas coincidentes entre as requerentes – mas também de matéria regulatória.

O estudo demandou a análise de nove linhas, envolvendo vinte e cinco seções, observando aquelas que eram coincidentes entre as duas requerentes (análise horizontal), bem como a análise da relevância econômica de cada uma das seções dentro da linha como um todo (análise vertical), em função de restrições de estabelecimento de preço impostas pela regulação aplicada ao setor.

As ferramentas da defesa da concorrência não autorizavam medidas relevantes em face da fusão, embora a dinâmica concorrencial do setor fosse prejudicada com o excesso de proteção às firmas incumbentes, em função da ausência de licitações de novas permissões. Assim, a tarefa da promoção da concorrência indicava medida estrutural mais ampla, afeta à relação entre regulação e defesa da concorrência, - e não exclusivamente à processualística concorrencial – e que extrapolava a órbita do ato de concentração como mecanismo de controle prévio de operações concretas.

Assim é que, a despeito da sugestão de aprovação sem restrições pela SEAE, na mesma oportunidade foram levantadas questões regulatórias, sugerindo-se a ampliação das licitações de novas permissionárias nas linhas de ônibus interestaduais como medida estrutural eficaz, absolutamente dissociada da visão exclusivamente processualista da defesa da concorrência, mas intimamente associada à relação entre o sistema regulatório e sua implicação sobre a concorrência no setor.

Do ponto de vista operacional, um instrumento que colabora para conferir maior celeridade à análise de atos de concentração pela SEAE é o procedimento sumário. Por meio da Portaria nº 72, de 20 de dezembro de 2002, a SEAE instituiu esse procedimento, de modo a dar tratamento simplificado para a análise de atos de concentração que, em virtude da simplicidade das operações, não sejam potencialmente lesivos à concorrência. Em seu Art. 6º, a referida portaria estabelece as categorias de operação para as quais o rito sumário poderá ser aplicado, a exemplo de reestruturações societárias dentro de um mesmo grupo sem alteração de controle, joint-ventures clássicas ou cooperativas, e entrada no Brasil (aquisição de empresa no Brasil por parte de empresa ou grupo que ainda não exerça atividade no território nacional). Em 2 de fevereiro de 2004, por meio da Portaria Conjunta nº 8, a SEAE e a SDE incluíram como hipótese para o Procedimento Sumário para a Análise de Atos de Concentração as operações que são de apresentação obrigatória, nos termos do art. 54, § 3º, da Lei nº 8.884/94, cujo faturamento bruto anual de algum dos participantes, no Brasil, seja inferior a R\$ 400.000.000,00 (quatrocentos milhões de reais).

Os órgãos do SBDC também possuem competência legal para reprimir condutas anticompetitivas, o que se constitui na sua função repressiva. Cumpre destacar que, a partir de 2003, buscou-se reforçar a atuação do sistema na repressão de condutas anticompetitivas, notadamente no combate a cartéis, fazendo-se uso efetivo de acordos de leniência e de modernas técnicas de investigação, como a busca e apreensão e a interceptação telefônica. Quando comprovada uma conduta anticompetitiva, o SBDC pode impor aos agentes envolvidos sanções pecuniárias ou

⁸ Seções são subconjuntos de origem e destino dentro de uma linha. A noção de linha envolve várias seções, referindo-se somente à ligação entre a primeira origem e o último destino.

⁹ Há contestabilidade do mercado apenas quando liminares são concedidas a firmas que desejam operar linhas dominadas por incumbentes. Essa contestabilidade, pelo próprio meio utilizado, é absolutamente marginal no mercado.

¹⁰ Para uma discussão do papel da SEAE na promoção da concorrência (ou advocacia da concorrência), ver seção 3.2.

não pecuniárias. Nesse aspecto, cabe à SEAE e à SDE a instrução processual dos casos. Para tanto, são realizadas análises jurídicas e econômicas a respeito dos elementos trazidos aos autos.

De forma análoga aos AC's, a análise de condutas é marcada por uma demonstração do resultado líquido da mesma no bem-estar da sociedade. Isso equivale a dizer que uma determinada prática de uma dada empresa (por exemplo, venda casada ou um acordo de exclusividade) não é um ilícito per se. Para ser configurado como infração à concorrência, é necessário mostrar que os efeitos negativos sobre a concorrência são maiores do que os possíveis efeitos positivos. Torna-se importante então a avaliação das justificativas para a conduta (que podem ser legítimas, como é o caso da proteção de um ativo específico) e das possibilidades existentes para se restringir a concorrência de forma menos gravosa.

O Box 2 descreve a atuação da SEAE no caso de cartel de granalhas de aço.

Box 2 - O Caso do Cartel de Granalhas de Aço: Fixação de Preços e Divisão de Clientes

A SEAE recebeu, em junho de 2005, denúncia no sentido de que as empresas Sinto Brasil Prods. Ltda. (Sinto), IKK do Brasil Indústria e Comércio Ltda. (IKK), Tupy Fundições Ltda. (Tupy) e Granasa Minas Ind. E Com. Ltda. (Granasa) estariam formando um cartel de produtores de granalha de aço. O suposto cartel teria o objetivo, segundo a denúncia, de dividir clientes, fixar preços e definir os reajustes de preços da granalha de aço, que é um produto que serve, inter alia, para o corte de granito e mármore. Nessa função, a granalha de aço apresenta resultado substancialmente superior em relação aos demais abrasivos, daí resultando a sua importância econômica.

Entre os indícios de cartelização que foram inicialmente recolhidos pela SEAE em sua investigação, ressalte-se a existência de gravações telefônicas, planilhas de acompanhamento do mercado e e-mails oriundos de funcionários das empresas denunciadas. Por meio desses meios de prova, foi possível identificar, preliminarmente, conversas que refletiam a existência do conluio de preços, o que ficou espelhado também em reajustes simultâneos. Além disso, as planilhas de acompanhamento de mercado revelaram fortes elementos, entre os quais a estabilidade dos market shares, apontando para a existência de divisão de mercado entre as empresas que foram denunciadas.

Após a análise dos indícios de existência do acordo, a SEAE elaborou análise a respeito das condições que facilitam a formação e/ou manutenção do cartel nesse mercado, bem como das condições que permitem o abuso de poder econômico (a análise dessas condições estruturais do mercado possibilita a verificação de racionalidade econômica para a conduta em questão, i.e., o cartel). Nessa avaliação, a SEAE concluiu que os custos de formação e manutenção do cartel são baixos no mercado de granalhas, tornando-o racional, em função da homogeneidade do produto, da estrutura de custos semelhantes e da relativa disponibilidade de informações a respeito de preços. Além disso, a SEAE identificou fatores que facilitam o abuso de poder de mercado, igualmente demonstrando a racionalidade para a existência do cartel, tendo em vista a presença de barreiras à entrada no segmento de granalhas, além de baixa substituíbilidade e atomização do mercado consumidor.

Após o envio de representação à Secretaria de Direito Econômico - SDE, os técnicos da SEAE participaram de uma inspeção na empresa investigada Sinto (método de investigação previsto na Lei nº 8.884/94), local em que foi possível reunir mais uma série de documentos demonstrando indícios de cartelização nos termos da denúncia apresentada. Ato contínuo, o respectivo processo administrativo foi devidamente instaurado pela SDE, tendo sido os respectivos autos encaminhados para a SEAE para nova manifestação. Após a instrução, o processo será remetido ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE, para julgamento.

Dentre os casos de condutas analisados pela SEAE, merecem destaque também os relacionados às acusações de cartel na revenda de combustíveis. Trata-se de um segmento responsável por grande parte dos casos em trâmite no SBDC. A título de exemplo, o segmento de distribuição e revenda de combustíveis representa algo em torno de 20% dos casos de conduta analisados atualmente pelo SBDC (aproximadamente 200 procedimentos administrativos - PTO, averiguações preliminares - AP ou processos administrativos - PA).

Grande parte das representações recebidas não apresenta prova robusta da prática ilícita, no caso, cartel. Em geral, os indícios apresentados são: (i) semelhança de preço entre os revendedores de combustível; (ii) aumento do preço em datas próximas por parte desses agentes; e (iii) preço e/ou margens elevadas de um município se comparados aos praticados em localidade vizinha.

Pelo fato de grande parte das denúncias ser baseada somente nesses indícios, o SBDC tinha dificuldades em analisar esses casos, uma vez que os mesmos não são suficientes para caracterizar o cartel. Por outro lado, não havia conforto para o arquivamento de casos com esses indícios, em virtude da ausência de uma metodologia minimamente fundamentada.

Em casos com apenas esses indícios, o CADE não tem como condenar agentes por formação de cartel, principalmente, porque esses elementos podem ser explicados por outros fatores e até mesmo resultantes de um processo de concorrência. Há a necessidade de se apresentar uma prova mais robusta (como gravação telefônica, ata de reunião ou coisas do gênero) que configurasse o ilícito.

Diante desse cenário, a SEAE buscou criar um filtro que pudesse indicar quais casos poderiam ser arquivados por falta de indícios e aqueles em que o SBDC deveria envidar recursos para solicitar ao Ministério Público medidas mais invasivas (busca e apreensão e/ou interceptação telefônica). O Box 3 explica o funcionamento desse filtro, desenvolvido pela SEAE e utilizado ao longo de 2006.

Box 3: Instrução de Casos de Cartel na Revenda de Combustíveis

A metodologia de análise usada pela SEAE observa três aspectos básicos: (i) a evolução da margem de revenda do município no tempo; (ii) a relação entre a evolução dessa margem e a variabilidade dos preços; e (iii) a evolução das variáveis municipais frente às variáveis médias estaduais.

A análise da evolução da margem de revenda observa se, no município em que haveria o suposto cartel, essa margem apresenta um movimento de elevação ao longo do tempo. Espera-se que em uma situação de cartel, no mínimo, a margem não apresente redução. A constatação de que a margem está reduzindo é um indício de que não haveria um cartel no mercado em questão. Nesse ponto, também é importante avaliar eventuais aumentos repentinos dessa margem, principalmente quando a margem média estadual não mostra comportamento semelhante.

O segundo elemento considerado é a correlação linear entre a margem de revenda e o coeficiente de variação (razão entre o desvio padrão e a média) dos preços de revenda:

$$r = \frac{\sum (x - \bar{x})(y - \bar{y})}{\sqrt{\sum (x - \bar{x})^2 \sum (y - \bar{y})^2}}$$

em que x e y se referem aos valores das variáveis X e Y , respectivamente, e \bar{x} e \bar{y} se referem às médias aritméticas simples de X e Y , respectivamente. Em geral, diz-se que duas variáveis apresentam uma correlação linear (i) bem fraca se entre 0 a $|0,19|$; (ii) fraca se entre $|0,2|$ a $|0,39|$; (iii) moderada se entre $|0,4|$ e $|0,59|$; (iv) forte se entre $|0,6|$ e $|0,79|$; e (v) bem forte se entre $|0,8|$ e $|1|$.

Haverá um elemento apontando para a existência de cartel quando essa correlação for negativa, pois uma situação de cartel bem sucedido reflete um aumento de margem e uma grande adesão ao preço combinado (e, conseqüentemente, um coeficiente de variação de preços menor). A contrario sensu, não há indício de cartel se a correlação for positiva, uma vez que isso refletiria um comportamento competitivo por parte do mercado (i.e., um aumento de margem que é seguido de um aumento na dispersão de preços).

Cabe mencionar que a análise dos órgãos de instrução do SBDC não desconsidera o fato de que, em um mercado competitivo, possa haver uma correlação negativa entre a margem e a variabilidade dos preços, assim como também é possível que um mercado em conluio apresente correlação positiva. Tanto é assim que, para caracterizar essa correlação como indício de cartel, também devem ser mostrados outros elementos econômicos e jurídicos que apontem para a existência dessa conduta.

Por fim, o terceiro elemento observado é a comparação da evolução da margem do município em que haveria o cartel e a margem média do respectivo estado. Calcula-se, para tanto, o coeficiente de correlação linear entre essas margens. Se o valor estimado para essa correlação for positivo, significa dizer que, quando a margem do município sobe, a margem do estado também está subindo, o que não é considerado indício de cartel.

A análise desse último elemento (i.e., comparação entre a evolução das margens municipal e estadual) merece comentários para justificar a sua aplicação. Na verdade, esse elemento é importante porque uma correlação positiva entre essas margens apontaria para uma situação em que não há colusão, por não ser razoável supor um cartel de revenda para todo o estado, dados os elevados custos de monitoramento desse suposto cartel.

É preciso esclarecer que a metodologia parte do pressuposto de que os elementos acima serão analisados em conjunto. Por isso, há duas possibilidades extremas. A primeira reflete uma situação clara de ausência de indícios de cartel: (i) redução na margem de revenda ao longo do tempo; (ii) associação positiva entre aumentos da margem e na variabilidade dos preços; e (iii) uma margem de revenda com evolução parecida com a média estadual.

De forma análoga, a segunda possibilidade extrema reflete uma situação clara de existência de indícios de cartel de revenda de combustíveis num dado município: (i) elevação na margem de revenda ao longo do tempo; (ii) associação negativa entre margem de revenda e variabilidade dos preços; e (iii) margem de revenda com evolução dispare ou pouco semelhante da média estadual.

É bom ressaltar que, para restar configurada a existência ou não de indícios de um conluio na revenda de combustíveis, não é necessário que os três elementos mencionados ocorram simultaneamente. A ocorrência dos três fatores de forma conjunta torna mais robusta a conclusão. Entretanto, a análise dos dados pode mostrar que, conforme o caso, apenas um desses elementos seja suficiente para confirmar a denúncia realizada e outros indícios apontados.

Diante da conclusão de que há indícios, a SEAE tem proposto à SDE que solicite interceptação telefônica junto ao Ministério Público ou promova busca e apreensão para se conseguir indícios mais robustos do cartel. A partir dessas novas evidências é que poderia ser sugerido ao CADE a condenação dos acusados.

Apesar de simples, essa proposta metodológica da SEAE está em conformidade com a literatura econômica brasileira e internacional que trata do setor de combustíveis. Seu uso em mais de 30 AP, PTO e PA permitiu que fossem finalizados casos em trâmite no SBDC há quase 10 anos. Além disso, é uma proposta menos gravosa ao administrado e à sociedade do que medidas por parte do Ministério Público de intervenção no preço ou na margem de revenda, que se dão por meio da assinatura de Termos de Ajustamento de Conduta - TAC, que se constituem em verdadeira regulação de preço sem justificativa econômica para tal.

Deve ser ressaltado também que, atualmente, SEAE e SDE, na qualidade de órgãos instrutores do SBDC, atuam em um regime de instrução conjunta dos atos de concentração e dos procedimentos administrativos e averiguações preliminares que visam apurar condutas anticompetitivas. Na prática, o regime de instrução conjunta vem funcionando desde janeiro de 2004, e busca evitar a duplicidade de esforços e a emissão de opiniões conflitantes por parte dos dois órgãos instrutores. Tal esforço de Coordenação entre SDE e SEAE foi formalizado pela Portaria Conjunta nº 33/2006, que trata da divisão de trabalho na análise de atos de concentração e na investigação de condutas anticompetitivas¹¹.

O quadro 2 ilustra, em números, a atuação da SEAE na área de defesa da concorrência, por tipo de trabalho produzido pela Secretaria.

¹¹ Na prática, a instrução de todos os atos de concentração do SBDC está hoje a cargo da SEAE. A SEAE encaminha um parecer à SDE, que, por sua vez, se concorda com seu teor, prontamente emite parecer simplificado, ratificando o parecer da SEAE. Nos casos que suscitam preocupações concorrenciais, a SDE acompanha a instrução do processo pela SEAE por meio de reuniões periódicas.

Quadro 2 - Fluxo de Trabalho da SEAE na Área de Defesa da Concorrência

Função	Fluxo de Trabalho	2006
Preventiva: Análise de atos de concentração	- Entrada de atos de concentração	411
	- Saída de atos de concentração por rito sumário	258
	- Saída de atos de concentração por rito não sumário	119
	- Solicitação de medidas cautelares em atos de concentração ou saída de pareceres sobre pedido de medidas cautelares	1
Repressiva: Investigação de condutas anticompetitivas	- Entrada de denúncia sobre condutas anticompetitivas	8
	- Saída de parecer sobre denúncia de condutas anticompetitivas	14
	- Entrada de averiguação preliminar de condutas anticompetitivas	19
	- Saída de averiguação preliminar de condutas anticompetitivas	40
	- Abertura de procedimento administrativo de condutas anticompetitivas	3
	- Saída de procedimento administrativo de condutas anticompetitivas	2
	- Entrada de processo administrativo de condutas anticompetitivas	28
- Saída de pareceres sobre processo administrativo de condutas anticompetitivas	5	

* Fonte SEAE/ME

Cabe mencionar ainda que, desde 1999, a SEAE mantém convênio com o Instituto Brasileiro de Estudos das Relações de Concorrência e Consumo – IBRAC. Trata-se de convênio – não envolvendo transferência de recursos – de cooperação mútua nos campos da educação, assessoria técnica e administração, com vistas ao desenvolvimento da cultura do Direito da Concorrência no Brasil e à consolidação dos princípios constitucionais que regem a ordem econômica, ressaltando-se a livre iniciativa e a defesa do consumidor.

Merece destaque também a seleção, por parte da SEAE, da área relacionada à análise de atos de concentração como uma das áreas prioritárias para aperfeiçoamento gerencial para a qual se pretende, inclusive, a implementação de um sistema de gestão de qualidade, a ser posteriormente certificado de acordo com a Norma ABNT NBR ISO 9001:2000 (ISO 9001).

O aperfeiçoamento gerencial referido significa, mais especificamente, a ênfase no planejamento e no controle das rotinas de trabalho, eliminando passos desnecessários, a padronização das tarefas e definição de responsabilidade, para maior segurança e agilidade dos trabalhos, a criação de um sistema de controle para identificação e tratamento das anomalias verificadas durante o processo, evitando retrabalhos e a realização das diversas tarefas buscando melhorias na qualidade¹².

Como etapa inicial desse trabalho, a SEAE já contratou consultor para a elaboração de termo de referência para a definição dos trabalhos a serem executados com recursos do Programa de Assistência Técnica para o Crescimento Econômico Equitativo e Sustentável – PACE, que conta com recursos do Banco Mundial.

Vale destacar que com aprovação do PL de reforma do SBDC o projeto de certificação da análise de atos de concentração poderá ser transferido para o CADE, que passará a ser res-

¹² O projeto ISO 9001 também contempla a área de promoções comerciais da SEAE.

ponsável, a partir de então, pela maior parte dessas análises, já que a diretriz analítica para esses processos, no âmbito do SBDC, é comum e está consubstanciada no Guia Para Análise Econômica de Atos de Concentração Horizontal, precisamente o ponto de partida para o projeto de implementação do sistema de gestão de qualidade para posterior certificação.

Obter o certificado ISO 9001 significa ter um sistema gerencial voltado para a qualidade, de acordo com um padrão internacionalmente aceito. No serviço público, a gestão pela qualidade traduz-se em maior eficiência, eficácia, produtividade e, em suma, em maior excelência na prestação de serviços para a sociedade. Vale observar, por fim, que a certificação de um órgão do Poder Executivo Federal é, aparentemente, inédita no Brasil.

3.2 Promoção da Concorrência

Ao lado das funções preventiva e repressiva, detalhadas na seção anterior, cabe também aos órgãos do SBDC a tarefa de promoção da concorrência (advocacia da concorrência). A definição do que vem a ser promoção da concorrência parte de uma idéia de exclusão, ou seja, toda ação voltada para estimular a livre competição e que não seja enquadrada como uma ação de enforcement (preventiva ou repressiva) pode, em princípio, ser classificada como uma ação de promoção da concorrência.

Segundo conceito elaborado em 2004 pelo Grupo de Trabalho da International Competition Network – ICN encarregado de discutir a promoção da concorrência:

“competition advocacy refers to those activities conducted by a competition authority related to the promotion of a competitive economic environment by means of non-enforcement mechanisms, mainly through its relationships with other governmental entities and by increasing public awareness of the benefits of competition.”¹³

As ações de promoção da concorrência podem ser enquadradas em quatro linhas genéricas: (i) análise prévia ou a posteriori de regras regulatórias que possam ter impacto na concorrência; (ii) revisão de medidas de comércio internacional que possam limitar a contestabilidade dos mercados domésticos (barreiras tarifárias e não tarifárias, direitos antidumping, etc.); (iii) análise concorrencial em processos licitatórios; e (iv) disseminação de uma “cultura da concorrência”, tanto intragoverno, por meio da participação em conselhos governamentais, quanto na sociedade civil.

Um primeiro aspecto que merece ser notado é o fato de que o objetivo das ações de promoção da concorrência é bastante amplo. Considerando-se que geralmente todo setor da economia está sujeito a algum tipo de regulação governamental, – que pode ser uma regulação de qualidade (ex: atendimento às exi-

¹³ Sub-group 4 of the Capacity Building & Competition Policy Implementation - CBCPI. Competition advocacy on regulated sectors: examples of success. In: INTERNATIONAL COMPETITION NETWORK, 2004 Annual Conference, 2004, Seul, Korea. Disponível em: http://www.internationalcompetitionnetwork.org/seoul/capacitybuild_sg4_seoul.pdf. Acesso em: 14 out. 2006.

gências do órgão de controle sanitário), de segurança (ex: atendimento a normas de prevenção contra incêndio), de normatização técnica (ex: no Brasil, o cumprimento das normas estabelecidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT) ou mesmo uma regulação tarifária no caso de um monopólio natural (ex: transmissão de energia elétrica) – percebe-se que seria difícil apontar uma fronteira além da qual as ações de promoção da concorrência não fariam sentido. O mais correto seria argumentar que o escopo de ações desta natureza é ilimitado.

Cabe notar também que a discussão em torno do tema “promoção da concorrência” é relativamente recente e que, em regra, as ações de promoção da concorrência têm sido desempenhadas, no cenário internacional, pelos órgãos de defesa da concorrência já estabelecidos. O conhecimento adquirido ao longo de anos de trabalho focado em ações de enforcement, como a análise de atos de concentração e a investigação de condutas anticompetitivas, tem se mostrado útil no momento em que os órgãos de defesa da concorrência procuram ampliar o leque de sua atuação, passando a desempenhar também a tarefa de promoção da concorrência. Além disso, há um consenso de que os órgãos de defesa da concorrência estariam mais aptos a implementar medidas de promoção da concorrência, por serem menos sujeitos à captura, conforme se depreende do seguinte trecho do relatório do Grupo de Trabalho da ICN citado anteriormente:

“Competition authorities are considered to be less prone to regulatory capture by interest groups than, for example, sector-specific regulators and through advocacy they can instill competitive values in sector specific regulation, reducing the possibility of regulatory capture”.

A título de ilustração, no México, a tarefa de promoção da concorrência é desempenhada por duas instituições governamentais, a Comisión Federal de Competencia Económica – CFC e a Comisión Federal de Mejora Regulatoria – COFEMER. A Ley Federal de Competencia Económica, assim como o seu regulamento, confere à CFC uma série de competências que envolvem a promoção da concorrência, entre as quais: (i) emitir opiniões sobre legislações, regulações e atos administrativos que possam ter impacto na concorrência; e (ii) determinar a existência ou inexistência de poder de mercado ou condições de competição em mercados regulados, o que permite aos respectivos reguladores impor uma série de medidas regulatórias.

No Brasil, a tarefa de promoção da concorrência tem ficado a cargo dos órgãos instrutores do SBDC, principalmente da SEAE. Algumas razões podem ser apontadas para explicar o fato de a SEAE ter tomado a dianteira enquanto órgão de governo voltado para a promoção da concorrência. Primeiro, o conhecimento adquirido desde 1994, quando a Lei nº 8.884 conferiu à SEAE o papel de órgão instrutor do SBDC, é um ativo valioso que fez com que a SEAE pudesse, em curto espaço de tempo, iniciar o trabalho de promoção da concorrência. Segundo, a SEAE possui hoje uma

estrutura que permite a atuação em todas as quatro vertentes da promoção da concorrência, (i) se manifestando sobre o impacto concorrencial de regras regulatórias, destacando-se a análise a posteriori, a análise prévia e a análise de normatização técnica, (ii) participando de fóruns nacionais e internacionais que discutem a aplicação de barreiras comerciais e direitos antidumping, (iii) se manifestando sobre os aspectos concorrenciais de processos licitatórios e (iv) participando de conselhos governamentais enquanto representante do Ministro de Estado da Fazenda.¹⁴

É importante destacar também que, percebendo a importância dessa atividade, o governo brasileiro houve por bem explicitar a função da SEAE como promotora da concorrência, inserindo com essa finalidade o já citado dispositivo no Projeto de Lei nº 5.877/05, que trata da reforma do SBDC. Essa competência também é reforçada pelo também já mencionado dispositivo constante do Projeto de Lei nº 3.337/2004 (PL das Agências Reguladoras), que regulamenta o procedimento de manifestação dos órgãos de defesa da concorrência sobre regras regulatórias que possuem impacto concorrencial.

Para que se possa melhor compreender como a SEAE já vem desempenhando seu papel como órgão de promoção da concorrência, cabe examinar alguns exemplos de atuação da Secretaria nesse sentido. Pode se começar analisando o caso DENATRAN, que se enquadra como uma análise a posteriori de regras regulatórias que possuem impacto na concorrência, e que se tornou paradigmático por marcar o início dessa nova tendência de atuação da SEAE. O Box 4 traz detalhes desse caso.

Em meados de 2004, a SEAE emitiu parecer em processo administrativo que tinha por objeto a investigação de um suposto cartel de centros de formação de condutores – CFC (doravante denominados de auto-escolas) na cidade de Santos. Durante o trâmite desse processo, a SEAE descobriu que o Sindicato das Auto Moto Escolas e Centros de Formação de Condutores no Estado de São Paulo teria emitido uma tabela de preços para as auto-escolas paulistas, tabela essa que deveria ser observada sob pena de punição.

Em um dos depoimentos tomados durante o curso desse último processo, restou claro que Departamentos Estaduais de Trânsito - DETRANs, mais especificamente os de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul, estariam expedindo atos administrativos fixando valores (preços máximos e/ou mínimos) para os serviços a serem prestados pelas auto escolas, o que, aliás, serviu até como pretensa matéria de defesa apresentada pelos Representados contra a acusação de conduta concertada formulada pela SEAE. Evidentemente, a defesa foi devidamente rechaçada pelo CADE.¹⁵

¹⁴ As vertentes i, ii e iii serão abordadas na seção 3.2 e, a quarta vertente, na seção 3.3 deste documento.

¹⁵ Mesmo porque, ao menos à época, inexistia no Estado de São Paulo qualquer norma desse gênero, conforme anota o CADE: “No caso em tela, o Representado apresenta como matéria de defesa a regulação do setor pelo Estado. Sua testemunha, o Sr. Edson Luis da Cunha aduz que o artigo 23 da Portaria 47 do DENATRAN, determina aos DETRAN a fixação dos valores de hora-aula teórica e prática. Em certos casos, quando há efetiva previsão legal, a regulação do Estado, feita nos termos da lei, pode determinar um procedimento que normalmente seria considerado infração na legislação de defesa da concorrência. Mas a possibilidade só se realiza com a expressa determinação do órgão regulador. Ocorre que, ainda que todos os demais DETRAN do Brasil instituíssem tabelas de preços para os cursos, o fato do DETRAN de São Paulo não editar tais tabelas não autoriza ao Representado”.

Após uma breve pesquisa, a SEAE descobriu que os DETRANs estariam se fundamentando em portarias que foram expedidas pelo DENATRAN, o órgão máximo executivo de trânsito da União, mais precisamente as Portarias nº 47/99 e 29/01. A Portaria DENATRAN nº 47/99 estabelecia o valor máximo por hora aula para uma série de serviços prestados por auto-escolas. Por sua vez, a Portaria DENATRAN nº 29/01 delegou a possibilidade de regular preços máximos para os DETRANs. Ato contínuo, alguns DETRANs, entre os quais os de Santa Catarina e o do Rio Grande do Sul, expediram portarias regulando preços de auto-escolas.

Em vista dos possíveis impactos à concorrência advindos dessas portarias, a SEAE elaborou análise averiguando possíveis ilegalidades e/ou inconstitucionalidades nesses atos normativos. Nesse sentido, identificou que a portaria expedida pelo DETRAN de Santa Catarina, o primeiro caso analisado, estaria eivada de ilegalidade, uma vez que imporia obrigações para particulares (as auto-escolas) sem lei que a autorizasse a tanto, o que fere o princípio da reserva legal previsto no artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal.

Após ter identificado que o objetivo regulatório descrito nas portarias seria o de assegurar a qualidade dos serviços das auto-escolas, a SEAE concluiu que a medida regulatória (a fixação de preços) não seria adequada para o seu fim (qualidade), o que suscita uma eventual inconstitucionalidade da portaria (caso se considere que a portaria tenha base legal), até mesmo por já existirem medidas menos gravosas (como a obrigação de as auto-escolas manterem um nível de aprovação acima de 60%, sob pena de suspensão de atividades). A SEAE ressaltou que as portarias, na verdade, estariam induzindo preços supracompetitivos para os consumidores, sem gerar qualquer garantia de qualidade. Além disso, estariam fomentando a prática de cartéis no setor, o que já se refletiu em dois processos administrativos já condenados pelo CADE.

Elaborada a análise, técnicos da SEAE realizaram reuniões com o Ministério Público Federal e com o próprio DENATRAN. Concordando com os argumentos sustentados por notas técnicas elaboradas pela SEAE, o DENATRAN houve por bem revogar as Portarias que fixavam preço máximo e delegavam essa possibilidade para os DETRANs. Com essa medida de advocacia, foi possível retirar regras regulatórias que tinham claro caráter anticompetitivo, permitindo-se o fomento à concorrência entre as auto-escolas.

Aguarda-se ainda a revogação de todas as portarias expedidas pelos DETRANs Estaduais que envolvam a regulação de preços para auto-escolas.

Box 4: O Caso DENATRAN e as etapas de análise para fundamentar uma ação de promoção da concorrência

Ponto de Partida: identificação do objetivo regulatório proposto pela regra.

No caso sub judice, o objetivo alegado seria o de assegurar a manutenção da qualidade dos serviços prestados pelas auto escolas.

1ª Etapa: verificação da adequação da medida regulatória ao objetivo proposto.

A análise não suportou esta primeira etapa, uma vez que inexistia qualquer garantia de que a regulação de preços iria gerar aumento ou mesmo manutenção da qualidade. Isto já seria suficiente para recomendar a eliminação da regra regulatória.

2ª Etapa: verificação da necessidade da medida regulatória

Nesta etapa, a SEAE constatou que a medida regulatória não era necessária, pois haveria meios menos gravosos para assegurar a qualidade do serviço. Ressaltou-se que o próprio decreto estadual que regula as atividades de auto escolas no Estado de Santa Catarina já previa, por exemplo, a obrigação de manter nível de aprovação superior a 60% no exame de permissão para dirigir, sob pena de suspensão das atividades.

3ª Etapa: verificação da proporcionalidade

No caso sub judice, não se mostrou necessário passar a esta etapa, uma vez que a análise não suportou a verificação de adequação e de necessidade. Caso a análise houvesse ultrapassado as etapas anteriores, nesta etapa far-se-ia a ponderação dos custos gerados pela medida regulatória em virtude do impacto negativo sobre o ambiente concorrencial com os benefícios advindos de outros objetivos regulatórios alcançados pela medida (por exemplo, uma eventual garantia de qualidade).

Vale mencionar que a análise da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito fornece um limite constitucional à regulação. Assim, a medida regulatória que não ultrapassa as etapas de análise deve ser rechaçada não apenas por ser danosa ao ambiente competitivo, mas também por ser inconstitucional.

Em relação à análise prévia de regras regulatórias que podem impactar a concorrência, pode-se destacar a análise de projetos de lei. Em 2006, a SEAE recebeu para análise o Projeto de Lei do Senado nº 45 que “acrescenta dispositivo ao Código de Defesa do Consumidor, para determinar que, no fornecimento de bens e serviços executados de forma contínua, o fornecedor deverá estender aos contratos em vigor, a critério do consumidor, as condições oferecidas para adesão de novos consumidores”.

Primeiramente, esta SEAE considerou meritória a preocupação do projeto de lei, no sentido de assegurar tratamento isonômico aos consumidores. A metodologia de análise empregada pela SEAE procurou, então, averiguar se a alteração sugerida permitiria o alcance dos objetivos pretendidos, ou seja, se provocava o aumento do bem-estar do consumidor. De forma a cumprir essa tarefa, a SEAE observou os seguintes passos: (i) caracterizou os serviços executados de forma contínua (os chamados contratos relacionais, de acordo com a doutrina jurídica); (ii) definiu as estratégias de marketing das empresas que utilizam contratos relacionais; (iii) avaliou se os consumidores em geral estarão em melhores condições caso se estendam aos consumidores antigos as ofertas para novos consumidores; (iv) ponderou sobre a existência de meios menos gravosos para atingir o fim pretendido; e (v) avaliou o impacto à concorrência decorrente da medida.

Em resumo, a análise da SEAE identificou que a medida tende a desestimular as promoções com perda de bem estar para consumidores e fornecedores. Caso fosse implementada, os consumidores novos provavelmente teriam acesso a um número menor de promoções, pois estas seriam estratégias de marketing que deixariam de ser utilizadas por fornecedores, ao ver seus

custos aumentarem em função da obrigação de estendê-las aos consumidores antigos. A SEAE ainda identificou que essa medida poderia ser particularmente prejudicial às camadas de renda mais baixa, uma vez que as promoções reduzem o custo de entrada e viabilizam a entrada de clientes mais resistentes a preço.

A SEAE também identificou que há formas menos gravosas do que a sugerida pelo projeto. O Código de Defesa do Consumidor já prevê a proteção do consumidor contra eventuais onerosidades excessivas (art. 6º, inc. V). Além disso, a medida limita a concorrência em mercados que envolvem contratos relacionais de consumo, pois restringe o uso de promoções, uma variável competitiva importante, o que implica aumento de preços. Essa circunstância pode ainda levar ao entendimento judicial de que não só há violação ao princípio da proporcionalidade, nos termos descritos anteriormente, como também violação ao princípio da livre iniciativa (art. 170, caput, da CF).

Outro exemplo nesse sentido, ou seja, de análise prévia de regras regulatórias, consistiu na análise de projeto de lei que tratava de franquias empresariais. Conforme explicado no Box 5, a principal preocupação da SEAE, enquanto órgão de promoção da concorrência, foi garantir que não seriam criadas barreiras à entrada para novos franqueados.

Box 5: Análise sobre a nova Lei de Franquias

Em 2005, a SEAE elaborou um parecer a respeito do projeto de Lei de autoria do Poder Executivo sobre a nova Lei de Franquias. O projeto de Lei em tela procurava modernizar a Lei n.º 8.955/94, por meio de duas inovações principais: primeiramente, adicionando novos requisitos e exigências ao disclosure de informações na Carta Circular de Franquia, e, em segundo lugar, criando a figura da franquia pública, a fim de viabilizar as franquias das empresas estatais. A SEAE ponderou que o refinamento da Carta Circular ajudaria a dissipar as assimetrias de informação entre franqueador e franqueado que permeiam a relação de franquia, mas se posicionou contra o dispositivo do Art. 5º. do projeto.

O artigo estipulava que uma marca só poderia começar a ser franqueada após 3 (três) anos de atuação no mercado, o que configuraria uma desnecessária barreira à entrada no negócio de franquias. Embora a justificativa para o artigo fosse meritória – proteger os franqueados de franqueadores sem reputação, e com retorno duvidoso – a opinião da SEAE é que a relação entre franqueado e franqueador é uma relação empresarial, e não de economia popular, e que o franqueado sabe que há risco no negócio. Em particular, o próprio projeto de Lei, ao aprimorar o conteúdo informacional obrigatório na Carta Circular de Franquia, colabora para que se reduzam as assimetrias informacionais, permitindo assim ao franqueado melhor avaliar o negócio.

Ainda na linha de promover a concorrência por meio da manifestação sobre regras regulatórias, a atuação da SEAE foi crucial para assegurar às companhias aéreas o direito à prática de descontos, com ganhos não apenas para as empresas mas também para os consumidores.

A empresa Gol Linhas Aéreas, em maio de 2004, começou a veicular a promoção “Viaje por R\$ 50,00”, por meio da qual passageiros de vôos de determinados trechos e horários, observando algumas restrições adicionais, poderiam ter acesso a bilhetes ao preço de R\$ 50,00. Logo após esse anúncio, o Departamento de Aviação Civil – DAC, então órgão regulador do setor de transporte aéreo de passageiros, proibiu a promoção sob a premissa de que essa seria uma conduta de preço predatório e que teria graves impactos nas concorrentes da Gol. Além da proibição, o

próprio DAC encaminhou aos órgãos de defesa da concorrência uma denúncia formal (representação) de preço predatório.

A SEAE analisou a representação de preço predatório apresentada pelo DAC seguindo a metodologia descrita na Portaria SEAE no. 70, de 12 de dezembro de 2002. No entanto, antes de seguir os passos da Portaria, a SEAE realizou uma análise da retomada de regulação que foi promovida pelo DAC a partir de 2003, revertendo a flexibilização do setor. Por conta disso, a SEAE identificou que, para arrefecer um quadro de fragilidade financeira das empresas aéreas, o DAC tomou medidas que podem ser divididas em duas vertentes: (i) expedição de portarias que dificultavam a entrada de novas empresas e a expansão das que já participavam do mercado; e (ii) coibição de práticas promocionais e um controle e monitoramento de tarifas por meio de índices tarifários de referência.

Para avaliar a existência de preço predatório, as seguintes etapas são necessárias: (i) definição do mercado relevante (e, em consequência, das participações de mercado); (ii) avaliação das condições de oferta; (iii) avaliação de barreiras à entrada; (iv) avaliação da capacidade de financiamento da empresa; e (v) comparação entre preço e custo. Cada uma dessas etapas é prejudicial à seguinte. Ou seja, se a empresa tiver menos do que 30% de mercado (participação abaixo da qual, a empresa não teria capacidade predadora, segundo a jurisprudência internacional) não há necessidade de avaliar barreiras. Caso tenha uma participação acima de 30% de mercado, mas inexistam barreiras relevantes à entrada, não se analisa capacidade de financiamento. E assim por diante. Dessa forma, ao considerar a promoção da Gol como preço predatório sem seguir a metodologia descrita, o DAC deixou de levar em conta dois aspectos importantes na avaliação do impacto competitivo: (i) a jurisprudência internacional aconselha a análise estrutural do mercado antes de avaliar preço e custo; e (ii) a medida de custo mais adequada para ser utilizada na análise de preço predatório no setor aéreo, conforme apontado pela literatura econômica, é o custo evitável médio (custo evitado ao se decidir não realizar um determinado incremento na produção).

Na análise do caso específico, tendo sido definido o mercado relevante de acordo com o critério de origem e destino (point of origin / point of destination), utilizado pela Comissão Européia, a participação da Gol nas rotas da promoção ficou à época abaixo de 30%, o que tornava a conduta de preços predatórios irracional. Além disso, as barreiras à entrada existentes no setor tinham sido erigidas pelo próprio DAC que, ao fazê-lo, tinha constrangido a possibilidade de expansão de oferta. Assim, caso se considere que o setor aéreo não tenha barreiras, não havia racionalidade para o preço predatório. E, caso se considere que há barreiras, igualmente não há racionalidade para essa prática em função da restrição da oferta imposta por meio de portarias do DAC.

Elaborada a análise identificando a ausência de preço predatório na hipótese, a SEAE realizou uma série de reuniões com

o DAC, com a finalidade de convencer aquele órgão a liberar a prática de promoções no setor de transporte aéreo de passageiros, tentando interromper o revés no processo de flexibilização. Essa atividade de advocacia da concorrência teve impacto considerável e rápido no mercado, pois não só a prática de promoções da Gol continuou (com as promoções “Volta a R\$ 1,00”), como foi amplamente expandida, tendo sido adotada por todas as demais companhias aéreas, o que aumentou a concorrência no setor, beneficiando consumidores.

No sentido de reduzir as barreiras à entrada no setor aéreo, a SEAE se manifestou em 2006 sobre resolução da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC que trata de critérios para alocação de slots no setor (Box 6). A regulação da infra-estrutura do transporte aéreo no Brasil se apresenta como uma das principais barreiras à entrada no setor. Mais especificamente nos aeroportos de maior movimentação, a correta alocação dos horários de pouso e decolagem, conhecidos como slots, é condição essencial para que um mercado competitivo se desenvolva.

Até recentemente, tal alocação se dava de maneira discricionária e reativa, impossibilitando às empresas de se planejarem e garantirem a manutenção de seus slots nos aeroportos mais importantes.

Após a criação da ANAC, uma de suas primeiras providências foi estabelecer um conjunto de regras para a alocação de slots, consolidadas na primeira resolução do órgão.

Dada a relevância do tema para a concorrência entre as empresas, a SEAE viu-se compelida a emitir um parecer, no âmbito da consulta pública realizada pela ANAC em maio de 2006.

Segundo as conclusões da SEAE, ainda que a proposta de resolução trouxesse indubitável progresso ao vácuo regulatório vigente, havia aspectos que poderiam ser aprimorados para permitir uma alocação mais eficiente e isonômica às empresas. A SEAE identificou tais pontos no regulamento e propôs as seguintes modificações: a reformulação do conceito de concessionária entrante, uma maior divisão dos slots disponíveis entre concessionárias em operação e entrantes, e a retirada dos dispositivos referentes à qualificação econômico-financeira.

As críticas da SEAE foram publicadas no sítio da Secretaria na Internet e saudadas pelos atores envolvidos, tendo sido, inclusive, objeto de destaque na imprensa¹⁶. Ainda que as sugestões não tenham sido acatadas em sua íntegra, as modificações na minuta da resolução publicada permitem supor que as contribuições da SEAE resultaram numa revisão do documento com efeitos positivos para a regulação do setor.

¹⁶ SEAE questiona critérios da ANAC para distribuição de horários em aeroportos”. Valor Econômico - 20/06/2006.

Box 6: Política de Alocação de Slots

Ao contrário do Brasil, a experiência internacional quanto à regulação de slots é bastante desenvolvida e, especialmente no tocante à Europa, tem se modificado constantemente para estimular a concorrência entre as empresas. A tabela abaixo apresenta os instrumentos utilizados internacionalmente para a alocação:

Instrumentos Regulatórios	Estados Unidos	Europa	IATA
Alocação Primária	- regra do first come first served (primeiro a ocupar, tem o direito)	- alocação inicial pela regra do precedente histórico; - slots são disponibilizados em polls para entrantes e incumbentes na proporção 50%/50%	- a alocação de slots internacionais se dá nas Conferências IATA, observando-se as regras de precedente histórico e do use ou deixe-o
Alocação Secundária	- aplicação do use ou deixe-o com limite de 80%; - alocação secundária via mercado (buy-sell rule)	- aplicação da regra do use ou deixe-o com limite de 80%; - existência de órgãos coordenadores nos países para a alocação; - direito de permuta entre empresas; - existência de um mercado negro	- direito de permuta entre empresas, com a autorização dos países envolvidos

Até recentemente, o Brasil não apresentava nenhum critério objetivo que disciplinasse a alocação dos slots nos aeroportos. Em setembro de 2000, a Portaria n. 569/GC5 do Comando da Aeronáutica havia estabelecido que nenhuma empresa ou grupo de empresas teria mais do que 37% dos slots utilizados em um mesmo aeroporto, possibilitando que outras empresas requisitassem previamente esses slots que ultrapassem o limite. Contudo, não havia nenhum critério definido de como se daria essa realocação. Com a revogação da aludida Portaria, a regulação de slots permaneceu completamente dependente da decisão discricionária do regulador, impossibilitando às empresas de se planejarem e garantirem a manutenção de seus slots nos aeroportos mais importantes.

Resumidamente, os pontos principais da minuta de resolução colocada em audiência pública pela ANAC eram:

- a elaboração de duas grades de rodízio em cada aeroporto "eslotado", sendo uma grade destinada às concessionárias que já operam no respectivo aeroporto, na qual seriam alocados 4/5 dos slots disponíveis, e uma grade destinada às concessionárias entrantes, na qual seriam alocados 1/5 dos slots disponíveis naquele aeroporto.
- as empresas concessionárias deveriam cumprir certos critérios de regularidade na operação dos slots de forma a manter o direito de exploração sobre aquele horário de pouso ou decolagem em aeroporto "eslotado". Caso desrespeitados estes índices – 85% para os vôos com mais de duas frequências semanais – os pares de slots distribuídos ficariam disponíveis para nova distribuição segundo as grades de rodízio de cada aeroporto.
- quanto ao processo de qualificação, a norma em questão estabelecia que as empresas deveriam apresentar uma extensa documentação contendo, entre outras exigências, certificados de regularidade fiscal, capacitação técnica, qualificação econômico-financeira, regularidade no pagamento de tarifas aeroportuárias, de uso das comunicações e dos auxílios à navegação aérea em rota. A documentação relativa à qualificação financeira deveria incluir, segundo a minuta de Resolução, balanço patrimonial e demonstrações contábeis que atestassem a boa saúde financeira da concessionária, incluindo, por exemplo, a comprovação da existência de patrimônio líquido positivo e Índice de Liquidez Geral (ILG), definido segundo critérios na própria norma.

Dada a relevância do tema para a concorrência entre as empresas, a SEAE se manifestou sobre o assunto, recomendando:

- reforma do sistema de distribuição proposto, ficando 50% dos slots para operantes e 50% para entrantes, de modo a privilegiar mais as empresas entrantes;
- revisão das exigências quanto à qualificação econômico-financeira e demais regularidades fiscais, uma vez que as empresas já são analisadas por ocasião da assinatura do contrato de concessão de transporte aéreo.

A primeira rodada de alocação de slots para o Aeroporto de Congonhas ocorreu em novembro de 2006 e foi considerada bem-sucedida pelas empresas e entidades do setor. Espera-se que, futuramente, tais regras possam ser rediscutidas, colocando-se maior ênfase no papel das empresas entrantes e que sejam adotados novos instrumentos capazes de estimular a concorrência, como a realização de leilões e a autorização para a troca e comercialização de slots.

Na busca por aprimoramento técnico e por acesso a informações estratégicas que permitam a Secretaria melhor desempenhar ações de promoção da concorrência no setor aéreo, a SEAE firmou convênio de cooperação técnica com o Núcleo de Estudos em Competição e Regulação do Setor Aéreo - NECTAR, vinculado ao Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA) como centro de pesquisas dentro do Programa Jovem Pesquisador em Centros de Emergência da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - FAPESP. O convênio foi assinado em abril de 2005 com o objetivo de estabelecer mecanismos que permitam a comunicação efetiva e permanente entre a SEAE e o NECTAR para a realização de estudos e o intercâmbio de informações.

Outra ação de promoção da concorrência motivou em 2006 a celebração de convênio entre o Banco Central do Brasil, a SEAE e a SDE, cujo objeto é a elaboração de estudos sobre o ambiente concorrencial no mercado de cartões de pagamento no Brasil, que envolverá a análise da estrutura de mercado, de preços e tarifas e a existência de práticas anticompetitivas. Trata-se de uma ação em que um estudo das condições concorrenciais poderá ensejar o desenho de algumas regras que coíbam possíveis práticas anticompetitivas.

O Box 7 ilustra as principais preocupações concorrenciais da SEAE em relação ao mercado de cartões de pagamento, que se enquadra no conceito econômico de mercado de dois lados.

Box 7: A SEAE e a Análise do Mercado de Cartões de Pagamento

Além de apresentar economias de rede e de escala, elevados custos fixos e barreiras à entrada, o mercado de cartões de pagamento se enquadra no conceito econômico de mercado de dois lados. Um mercado é dito de dois lados quando sua função é viabilizar a interação entre dois grupos distintos. Com efeito, o mercado de cartões só existe e tem valor se conseguir agregar, de um lado, os comerciantes e prestadores de serviços que desejam ampliar sua clientela oferecendo diferentes formas de pagamento; e do outro, os consumidores que desejam usar cartões para pagar suas despesas.

Em mercados de dois lados, a Coordenação das expectativas e decisões dos agentes envolvidos é fundamental para o sucesso do negócio. No caso da indústria de cartões, essa Coordenação é feita pela empresa proprietária da rede (conhecida no mercado como "bandeira") por meio da fixação de preços e regras que direcionam o relacionamento entre os principais participantes do sistema. Se por um lado, essa Coordenação de interesses é necessária, por outro, ela pode ser utilizada para criar condições que propiciam poder de mercado para a rede.

Nesse contexto, duas regras impostas pelas maiores redes internacionais de cartões têm sido bastante discutidas em diversos países por causa dos seus possíveis efeitos anticoncorrenciais: a regra de "aceitação de todos os cartões" (honor-all-cards) e a regra de "não discriminação" (no-surcharge). Pela primeira regra, os lojistas que desejam aceitar cartões de uma determinada bandeira devem aceitar todos os cartões emitidos sob aquela bandeira (ou seja, de todos os emissores), bem como todos os tipos de cartão (gold, platinum, etc). Pela regra de não-discriminação, os lojistas devem tratar todos os cartões da mesma forma, isto é, sem cobrar taxas diferenciadas entre cartões, ou dar desconto para pagamentos à vista, por exemplo.

Quanto ao esquema de preços, a principal controvérsia gira em torno da taxa de intercâmbio, que é utilizada para internalizar as externalidades de rede e equilibrar o valor da plataforma percebido pelos comerciantes e pelos portadores de cartões. Acredita-se que, em conjunto com as duas regras que mencionamos, essa tarifa promove um subsídio cruzado dos não-portadores para os portadores de cartões, incentivando uma utilização desse meio de pagamento mais elevada do que seria socialmente desejável.

O desafio apresentado pela indústria de cartões para os reguladores e autoridades antitruste é avaliar os benefícios e prejuízos em termos do bem-estar social sem deixar de lado a dinâmica particular desta indústria. Mesmo diante da complexidade do tema, EUA, Austrália e Comunidade Européia iniciaram nos últimos anos intervenções pontuais que vão do monitoramento do mercado à proibição de regras específicas e à imposição de metodologia para o cálculo da taxa de intercâmbio.

Um outro tipo de norma regulatória que pode trazer prejuízos ao ambiente concorrencial está relacionado à normatização técnica. É nesse sentido que a SEAE passou a acompanhar, em fins de 2005, a revisão da Norma NBR 12655/96, no âmbito da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT. A referida norma estabelece critérios para preparo, controle e recebimento do concreto.

A esse respeito, cabe lembrar que, desde o final da década de 90, a indústria de cimento no Brasil vem passando por um processo de reestruturação caracterizado pela concentração, verticalização e aumento da participação dos grupos estrangeiros. No que diz respeito à verticalização, a tendência observada consiste na aquisição de concreteiras por parte dos grandes grupos cimenteiros, o que revela uma estratégia dos grandes grupos de expandir suas atividades também para as etapas mais avançadas da cadeia produtiva, mais próximas do consumidor final e onde o valor agregado do produto é maior. Dos 10 grupos cimenteiros em atuação no Brasil, somente um ainda não atua no mercado de concretagem.

Diante desse quadro, a SEAE passou a acompanhar a revisão da Norma NBR 12655/96, no âmbito da ABNT, em fins de 2005. A referida norma estabelece critérios para preparo, controle e recebimento do concreto. O Projeto de Revisão da Norma, em discussão à época introduzia a seguinte definição de concreto:

“3.1.1 Concreto de cimento Portland: material formado pela mistura homogênea de cimento, agregados miúdo e graúdo e água, com ou sem a incorporação de componentes minoritários (aditivos químicos, metacaulim ou sílica ativa), que desenvolve suas propriedades pelo endurecimento da pasta de cimento (cimento e água). Para efeitos desta Norma, o termo “concreto” se refere sempre a “concreto de cimento Portland.”

É interessante destacar que somente os agregados e aditivos, estes últimos tratados como componentes minoritários, estavam previstos na definição introduzida pelo projeto de revisão da norma. Ou seja, ao fornecer a definição de concreto, o projeto eliminava, de forma sutil, a possibilidade das adições minerais diretamente ao concreto – escória de alto-forno para os concretos leve e normal e a argila expandida ou sintetizada para o concreto leve –, na medida em que estas não são citadas. Na prática, isto significava que, com a aprovação da norma, as adições só poderiam ser efetuadas quando da fabricação do cimento, ou seja, pelas cimenteiras. Cabe destacar que, segundo a norma em vigor à época dessa discussão, as adições podiam ser feitas tanto pelas cimenteiras (na fabricação do cimento), quanto pelas concreteiras, que podiam adquirir cimentos com diferentes dosagens de adições e complementá-las durante a fabricação do concreto, em função das necessidades de seus clientes.

Assim, a aprovação do projeto de revisão da norma retiraria essa flexibilidade por parte das concreteiras, deixando as em situação de total dependência perante as cimenteiras. Pelo menos no que se refere às chamadas concreteiras independentes, ou seja, que não pertencem a grupos também produtores de cimento, estas perderiam competitividade frente às concreteiras verticalizadas.

Por outro lado, os fornecedores de escória de alto forno, de cinzas volantes e dos demais materiais perderiam também um canal de venda para seus produtos, para fins de adições no cimento ou concreto: se antes vendiam para cimenteiras e concretreiras, agora só poderiam fazê-lo para as cimenteiras.

Quando da consulta pública relativa ao projeto de revisão em tela, em janeiro de 2006, a SEAE manifestou-se contrariamente ao mesmo, sugerindo, alternativamente, que fossem propostas novas normas que não vedassem as adições pelas concretreiras, preservando apenas a qualidade dessas adições. No entanto, apesar da recomendação contrária da SEAE, o Projeto foi aprovado em julho de 2006.

Ainda no campo de análise de normatização técnica, a SEAE se empenhou em avaliar as normas para o mercado de vergalhões ao longo de 2006. A decisão de acompanhar os trabalhos de revisão da Norma Técnica NBR 7480:1996, relativa a vergalhões, deveu-se mormente ao: (i) alto grau de concentração do setor (no Brasil há apenas três produtoras nacionais, Belgo Mineira, a Gerdau e a Barra Mansa, que detêm 97% da produção consumida no país); (ii) histórico recente de aumento de preços e de condutas anticompetitivas no mercado; e (iii) fato do produto em tela ser um importante insumo para a construção civil, setor de base da economia. Tais fatores também contribuíram para que o produto fosse incluído, desde 22/03/2006, na Lista de Exceções à Tarifa Externa Comum – TEC, com tarifa 0%. Na verdade o pleito para a redução do imposto de importação sobre vergalhões data de 2005, porém não ocorreu, na época, devido à existência de barreiras técnicas que tornariam inócua tal medida, entre as quais se encontravam as restrições impostas pela norma NBR 7480.

Ao longo de 2006, as discussões centraram-se em três aspectos levantados pelos consumidores de aço: a) a inclusão da classe CA-40, a princípio mais comum no mercado mundial e mais fácil de importar que a classe CA-50, utilizada no Brasil; b) a certificação obrigatória do vergalhão seria uma barreira à importação ; c) a Norma 7480 apresentaria características muito diferentes das principais normas internacionais.

Quanto à inclusão da classe CA-40, a SEAE concluiu, após análise, que haveria desvantagens para a indústria nacional, pois: a) sua suposta predominância no mercado internacional não foi verificada; b) seu uso estaria em desacordo com as tendências da melhor prática internacional para projetos em concreto armado; c) seu uso poderia gerar riscos de desabamento devido ao precário dimensionamento do aço utilizado em construções populares, visto que os usuários menos qualificados estão habituados a utilizar a classe CA-50 e não a classe CA 40, a qual tem uma tensão limite de escoamento 20% menor; d) seu uso resultaria no aumento dos custos da produção, estoque e distribuição em toda a cadeia nacional, diminuindo assim a eficiência do setor e, portanto, aumentando o preço final do produto; e) seu uso não alteraria a situação concorrencial identificada no País, pois a contestabilidade do mercado interno via importações já é possível com a classe CA-50 de aço, a qual é abundantemente ofertada no exterior.

Verificou-se, também, que as exigências de marcação de vergalhões presentes na norma não constituem dificuldade na importação dos mesmos, por não inovarem em relação a outras normas nacionais e internacionais. Ademais, os procedimentos da avaliação de conformidade exigidos pela Portaria INMETRO nº 210/05 em nada inovam em relação ao disposto no Modelo nº 5 de certificação do GUIA 67:2004 do comitê CASCO da International Standard Organisation – ISO, não constituindo, portanto, até onde se pôde verificar, uma barreira técnica.

Em dezembro de 2006, realizou-se a última reunião de discussão da Norma 7480, a qual será colocada em consulta pública em 2007.

Enquanto órgão de promoção da concorrência, a SEAE tem uma outra vertente de atuação que é a **participação em fóruns que discutem barreiras tarifárias e não-tarifárias, bem como a aplicação de direitos antidumping**¹⁷.

Um caso que ensejou a recomendação de redução tarifária como forma de aumentar a contestabilidade do mercado doméstico foi o do produto acrilonitrila (ACN). No segundo semestre de 2005, a SEAE foi consultada por entidades privadas quanto a possíveis alternativas ao estímulo de concorrência no setor de insumos para a fabricação de fibras acrílicas, um tipo de fibra sintética utilizada na fabricação de tecidos, malhas e itens de cama, mesa e banho, em substituição à lã. Segundo as entidades, a única empresa produtora no Brasil de ACN, matéria-prima essencial à fabricação das fibras acrílicas, estaria se beneficiando da posição de monopolista para praticar condutas oportunistas e anticompetitivas através de discriminação entre os preços vendidos no mercado doméstico e no mercado externo e de denúncias de existência de dumping nas importações de ACN.

Diante do fato de que a discriminação de preços per se não se constitui em infração à ordem econômica, conforme a Lei 8.884/94, a SEAE procedeu análise da estrutura de mercado das fibras acrílicas. Foram oficiadas diversas empresas envolvidas a jusante e a montante da produção de fibras acrílicas com o objetivo de se verificar a relação entre o preço do insumo e o preço do produto final. Sob a ótica da Lei nº 8.884/94, foram verificados os seguintes aspectos: existência de controle de parcela substancial do mercado pelas indústrias de insumos e de produtos intermediários; provável exercício de poder de mercado; custos e eficiências gerados no exercício de poder de mercado.

Da análise, pôde-se concluir que o mercado é dominado por uma única empresa, que detém quase 100% de participação. Além disso, foi verificado que o exercício de poder de mercado é provável, uma vez que o comércio internacional de ACN é proibitivo devido à complexidade e periculosidade no transporte do produto; aos custos de armazenagem e frete; e ao fato de que o produto encontra-se protegido por um imposto de importação

¹⁷ Por conta de estudos na área de antidumping, o Secretário da SEAE foi convidado pela Universidade Mackenzie a proferir palestra sobre o tema "Defesa Comercial e Defesa da Concorrência", no Simpósio Mackenzie de Direito da Concorrência, realizado em São Paulo, em 19/9/2006.

da ordem de 12%. Concomitantemente, averiguou-se junto ao Departamento de Defesa Comercial – DECOM do Ministério de Indústria, Desenvolvimento e Comércio Exterior – MDIC que as investigações de dumping contra as importações de ACN foram encerradas em 2004 sem aplicações de medidas por não ter sido verificado dano à indústria doméstica. Por fim, a SEAE observou que os preços da ACN comercializadas no Brasil entre 2000 e 2005 foram superiores aos preços do mesmo produto destinado às exportações e ao preço de referência internacional.

Como consequência, em 22 de fevereiro de 2006, a alíquota de importação da ACN foi reduzida de 12% para 0% através do mecanismo de Lista de Exceção Brasileira à Tarifa Externa Comum (TEC), com o objetivo de que a concorrência no setor pudesse estimular a indústria têxtil e alcançar o consumidor final via redução de preços ao longo da cadeia.

Em julho de 2006, por ocasião da nova revisão da Lista de Exceção, a SEAE analisou novamente a situação do produto e verificou, via exercício econométrico (ver Box 8), que a ACN é comercializada como commodity internacional, de modo que seu preço doméstico acompanha o preço de referência internacional acrescido de uma margem. Desse modo, no período após a redução tarifária, comprovou-se que a variação do preço doméstico foi inferior à variação dos preços internacionais. A mesma observação ocorreu na indústria têxtil, que se tornou mais competitiva. Adicionalmente, a empresa produtora celebrou um contrato de longo prazo garantindo o fornecimento de ACN à indústria de fibra acrílica a preços estáveis, colaborando, enfim, para a efetividade da medida.

Nessa avaliação, a SEAE alertou que, apesar da redução de preços, existiria um desequilíbrio tarifário na cadeia de têxteis acrílicos por dois motivos: a) as fibras acrílicas poderiam ser importadas com alíquotas inferiores através do mecanismo de drawback e Acordos de Complementação Econômica; b) haveria um excesso de proteção tarifária à ACN que prejudicaria a competitividade dos têxteis e de outras cadeias que dependem desse insumo. Dessa forma, a SEAE, baseada no cálculo da taxa de proteção efetiva, sugeriu que a ACN tivesse sua alíquota elevada de 0% para 6% no âmbito da Lista de Exceção. Essa sugestão foi acatada e, em 8 de agosto de 2006, a Câmara de Comércio Exterior - CAMEX alterou a alíquota da ACN de 0% para 6%.

Box 8: Aplicação do Teste de Causalidade de Granger no Caso da ACN

O teste de causalidade de Granger é um dos principais métodos para identificação de uma relação estatística de causa e efeito entre duas variáveis quando existe uma relação de precedência temporal entre elas. O teste parte do pressuposto de que o futuro não pode causar o passado ou o presente.

Supomos que existem duas séries de tempo X_t e Y_t . O teste de causalidade de Granger assume que a informação relevante para a predição das respectivas variáveis X e Y está contida apenas nas séries de tempo sobre essas duas variáveis. Dessa forma, uma série de tempo estacionária X causa, no sentido de Granger, uma outra série estacionária Y , se predições estatisticamente significativas melhores de Y podem ser obtidas ao incluirmos valores defasados de X aos valores defasados de Y . O teste envolve, desse modo, estimar as seguintes regressões:

$$X_t = \sum a_i Y_{t-i} + \sum b_i X_{t-i} + u_{1t} \quad (1)$$

$$Y_t = \sum c_i Y_{t-i} + \sum d_i X_{t-i} + u_{2t} \quad (2)$$

A equação (1) determina que valores correntes de X estão relacionados a valores passados do próprio X assim como a valores defasados de Y ; a equação (2), por outro lado, postula um comportamento similar para a variável Y . Em termos gerais, dado que o futuro não pode predizer o passado, se a variável X causa a variável Y no sentido de Granger, então mudanças em X devem preceder temporalmente mudanças em Y .

Munidos das séries de preço, de janeiro de 2000 a junho de 2006, do propeno, no Brasil, e da acrilonitrila, no Brasil e nos Estados Unidos, foram feitos dois testes de causalidade com o objetivo de verificar a precedência temporal entre as séries de preço com o objetivo de entender a formação de preços do produto no Brasil.

Da regressão conjunta entre a série de preços nacional da ACN e do propeno, supondo a primeira como variável explicada na primeira equação e como variável explicativa na segunda equação, calculou-se a estatística F para a hipótese de que o preço do propeno não causa o preço da ACN e esta foi rejeitada até junho de 2004, enquanto a hipótese de que o preço da ACN não causa o preço do propeno, por sua vez, foi aceita para o período, concluindo, então, que o preço doméstico foi causado pelo preço do principal insumo.

Contudo, a partir de julho de 2004, foi observado que o preço do propeno no Brasil mudou de patamar, indicando uma quebra estrutural. Dessa forma, o teste foi realizado especificamente para o período. As estatísticas F calculadas rejeitaram ambas hipóteses, indicando não ser possível mais concluir que o preço do propeno causaria o preço da ACN.

Já os resultados do teste de Granger para as séries de preços da ACN nacional e dos Estados Unidos, no período de 2000 a 2006, redundaram no fato de que o preço doméstico não causou o preço dos Estados Unidos e rejeitaram a hipótese de que o preço dos Estados Unidos não causou o preço doméstico. Dessa forma, concluímos que os preços dos Estados Unidos causaram, no sentido de Granger, o preço da ACN no Brasil de 2000 a 2006 e que o preço do insumo contribuiu para a determinação do preço doméstico somente até 2004.

No campo da análise de direitos antidumping, em 2006, a SEAE analisou a proposta de prorrogação do direito antidumping imposto pela Portaria Interministerial MDIC/MF nº 46, de 27 de julho de 2000, sobre as importações de cimento originárias do México e da Venezuela. Sob a ótica estrita da promoção da concorrência e considerando a situação de mercado após a aplicação do direito antidumping, a SEAE manifestou-se contrariamente à sua prorrogação.

Vale registrar que o direito antidumping resultou de um processo de investigação conduzido pelo DECOM, do MDIC, a partir de uma petição da empresa Itautinga Agro Industrial S.A, realizada em 1999. Em 2002, diante da comprovação da existência de dumping e dos danos provocados pelas importações sobre a empresa, o processo foi encerrado com a decisão de aplicação de direitos antidumping de 19,5% sobre as importações de cimento provenientes do México e de 22,5% sobre as importações da Venezuela.

Em abril de 2005, a Itautinga S.A protocolou nova petição solicitando a prorrogação do prazo de aplicação dos direitos aprovados em 2000. Da análise das informações prestadas pela petionária, o DECOM considerou haver indícios suficientes

que justificassem a abertura de investigação para apurar a necessidade da prorrogação solicitada. No processo de investigação, foi apurado que, entre julho de 2000 e junho de 2005, os preços do cimento exportado pelos países investigados ficaram subcotados com relação ao preço da indústria doméstica e que existe, tanto no México como na Venezuela, potencial exportador suficiente para atender a toda a demanda aparente do mercado competidor. Em conjunto com outros indicadores analisados, estes fatores levaram o DECOM a concluir que, na ausência dos direitos antidumping, muito provavelmente ocorreriam importações de cimento dos países investigados a preços e quantidades suficientes para provocar dano à indústria doméstica. Dessa forma, o Parecer DECOM/CGMA nº 10, de 14 de junho de 2006, propôs a prorrogação, por 5 anos, dos direitos antidumping sobre as importações de cimento Portland originárias do México e da Venezuela.

Não obstante esse Parecer, a SEAE, após análise, observou que: a) há apenas um único grupo econômico atuante no mercado geográfico definido (Região Norte); b) os preços praticados pela petionária são superiores ao de todas as possíveis origens importadoras; c) apesar da tendência de queda de preços do cimento, os preços observados no Amazonas, Acre e Roraima têm ficado sistematicamente acima do preço médio nacional nos últimos anos; d) a produção da Região Norte é insuficiente para atender à demanda local, o que torna as importações necessárias; e) as características do cimento dificultam sua aquisição de outras regiões do Brasil (a alta perecibilidade do produto limita os níveis de estoque e torna o transporte um importante item de custo); f) há um histórico de condutas anticompetitivas no setor com elevadas barreiras à entrada de novos competidores; g) por se tratar de um dos principais insumos da construção civil, a redução dos preços do cimento que poderia ocorrer como resultado da redução do valor do produto importado, ou ainda, como resposta do produtor nacional ao fim da proteção de mercado, vai ao encontro dos esforços empreendidos pelo governo no sentido de incentivar a atividade de construção civil e o setor imobiliário.

Em resumo, a análise da SEAE identificou aspectos que recomendavam a não renovação do direito antidumping: 1º) estrutura de mercado do produto concentrada a montante com forte tendência de verticalização a jusante e 2º) a aplicação do direito antidumping provocou aumento de preços nos estados da Região Norte e redução de alternativas de fornecedores para a construção civil da região, atuando na contramão dos incentivos governamentais concedidos nos dois últimos anos para o setor.

Diante do posicionamento da SEAE, a Câmara de Comércio Exterior aprovou a retirada do direito antidumping para Roraima, estado que apresentou a maior distorção após a aplicação da medida¹⁸. De fato, os preços de cimento praticados nesse estado, entre julho de 2000 e maio de 2006, tiveram aumento real da ordem de 50% (em relação ao período anterior ao direito de jan/95 a jul/00), contrastando tanto com a queda real do preço nacional

¹⁸ Em 23/11/2006, saiu publicada na página A2 do jornal Valor Econômico reportagem destacando a retirada do direito antidumping das importações provenientes da Venezuela para o estado de Roraima.

de cimento (-8,3%) quanto com a variação do cimento captada no Índice Nacional da Construção Civil – INCC (-22,1%).

A terceira vertente de atuação da SEAE enquanto órgão de promoção da concorrência é a manifestação sobre as regras em processos licitatórios. A título de ilustração, em fevereiro de 2006, a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT realizou a Audiência Pública n.º 035/2006, com o objetivo de colher contribuições sobre as minutas de edital e de contrato de concessão, para as outorgas da 2ª Etapa do Programa de Concessão de Rodovias Federais¹⁹.

Considerando a relevância de tais trechos rodoviários e a importância do modal rodoviário no transporte de cargas, associadas à necessidade de viabilização dos investimentos, esta Secretaria julgou oportuno encaminhar à Agência Reguladora manifestação sobre as minutas em tela, na busca de uma regulação mais eficiente e pró concorrencial no processo de ingresso no setor.

Dessa forma, a SEAE apresentou uma série de recomendações, com o intuito de complementar as minutas de edital e de contrato apresentadas pela Agência. Dentre as principais recomendações feitas pela SEAE, destacam-se as seguintes: i) definição do valor do contrato em função da soma dos investimentos realizados durante todo o período da concessão; ii) exigência do patrimônio líquido de cada integrante do consórcio equivalente à sua participação no consórcio multiplicada pelo patrimônio líquido total exigido do consórcio, conforme Decisão do TCU (ver Box 9); e iii) previsão do fator de desconto, por ocasião das revisões tarifárias, no intuito de possibilitar o repasse de ganhos hipotéticos de eficiência da firma ou setor para os consumidores.

Convém mencionar que a atuação da SEAE em relação à discussão sobre a modelagem dos editais e dos contratos de concessão do 2º Lote de Rodovias Federais vem sendo intensiva, desde 2003, por meio de participação junto a grupos interministeriais ad hoc, criados com esse objetivo específico. Com o fito de subsidiar os posicionamentos do Ministério, foram elaboradas Notas Técnicas, principalmente quanto aos aspectos pró concorrenciais do certame e aos critérios de formação de preço (definição da tarifa inicial, reajuste e revisão de tarifa).

Especificamente quanto aos aspectos concorrenciais, cabe destacar que na promoção da concorrência para os setores regulados, principalmente para aqueles caracterizados como monopólio natural, a importância da competição se dá na definição da concorrência “pelo” mercado. Dessa forma, devem ser avaliados os critérios de habilitação dos potenciais licitantes.

¹⁹ A Segunda Etapa de Concessões de Rodovias Federais contempla os seguintes lotes rodoviários: BR-153/SP (Divisa MG/SP - Divisa SP/PR); BR-116/PR/SC (Curitiba - Divisa SC/RS); BR-393/RJ (Divisa MG/RJ - Entr. BR-116 - Via Dutra); BR-101/RJ (Divisa RJ/ES - Ponte Presidente. Costa e Silva); BR-381/MG/SP (Belo Horizonte - São Paulo); e BR-116/SP/PR (São Paulo – Curitiba).

Box 9 - Recomendações da SEAE sobre Critérios de Habilitação e Promoção da Concorrência no Processo Licitatório do 2º Lote de Concessões Rodoviárias Federais

O propósito da licitação de concessões rodoviárias, além de escolher a proposta mais adequada para a Administração, é instituir, na entrada, um ambiente concorrencial em um monopólio natural, pois promove competição entre os participantes da licitação. O licitante escolhido deve ser o mais eficiente, segundo as lógicas técnicas, jurídicas, econômicas e financeiras estipuladas no edital. A licitação seria, então, uma forma de aproveitar as eficiências de uma lógica de mercado na escolha da pessoa jurídica responsável por um monopólio natural regulado.

Neste caso, um edital pode restringir a concorrência a ponto de limitar o número de participantes ou dificultar sobremaneira a entrada de algumas empresas, podendo levar a resultados contrários ao interesse público como, por exemplo, ocasionar a escolha de uma concessionária que cobre tarifas mais elevadas, mas que não seja capaz de manter um bom nível da qualidade das estradas. Portanto, uma análise concorrencial de qualquer edital de licitação de concessões rodoviárias é fundamental, tanto para o usuário como para a Administração Pública.

Nesse intuito, a SEAE fez uma série de recomendações sobre o procedimento licitatório, de modo a incentivar a concorrência pelo mercado, dentre as quais destacam-se as seguintes: (i) sobre a qualificação técnica, não exigência de comprovação de que a empresa possua em seu quadro de pessoal permanente, profissional (ais) detentor (es) de atestados de execução ou de gerenciamento ou de supervisão de obras e operação de rodovias, e; (ii) redefinição da metodologia de cálculo do patrimônio líquido do consórcio.

Quanto à primeira recomendação, a justificativa apresentada pela Secretaria foi de o licitante ter de comprovar, na data da licitação, possuir profissional com o vínculo permanente com a empresa é uma restrição competitiva que a melhor doutrina (Justen Filho) e mesmo a jurisprudência têm reconhecido e combatido. Além disso, fez-se a ressalva de que o fato de uma empresa não possuir um profissional com essa especialização no dia da licitação não pressupõe que ela não possa contratar um, caso ganhe o certame. Ainda mais porque há um custo elevado em manter um profissional desses na empresa que não integre o mercado de construção pesada, o que demonstra o forte incentivo dado para que somente empresas desse nicho atuem no certame.

Outrossim, ressaltou-se que a discussão mais importante ao se abordar a qualificação técnica do certame passa necessariamente por duas questões: (i) pensar se o foco de uma concessão rodoviária deve ser a construção de obras ou a prestação de serviços aos usuários e (ii) o tipo de empresa que estaria mais indicada para lidar com uma concessão. A partir disso, observou-se que os licitantes vencedores estariam divididos, necessariamente, em dois grupos, aqueles formados por construtores, e aqueles formados por consorciados a empresa do setor de construção. Uma habilitação técnica com esse critério de avaliação é demasiadamente restritiva à concorrência, além de desvirtuar sobremaneira a racionalidade social para delegação de rodovias.

Nesse contexto, a recomendação da Secretaria foi que o próximo edital de concessões rodoviárias não repita a ótica determinante do edital passado, com foco nas obras, mas evolua para uma visão de prestação de serviços.

Quanto à segunda recomendação, salienta-se que a metodologia de cálculo do patrimônio líquido dos consórcios possui grande relevância no grau de concorrência que se obtém com a licitação, pois também pode funcionar como barreira à entrada de competidores no processo licitatório.

A minuta de edital apresentada pela ANTT, na Seção I, Dos Consórcios, item 1.26, versava o seguinte sobre a qualificação econômico-financeira do consórcio:

“e) Para efeito de Qualificação Econômico-Financeira do Consórcio, o Patrimônio Líquido a ser considerado será o resultado do somatório dos produtos da multiplicação do Patrimônio Líquido de cada consorciado pelo percentual de sua respectiva participação na constituição do consórcio;”

Podemos observar que a metodologia de cálculo do patrimônio líquido do Consórcio apresentada na minuta da ANTT equivale aos critérios de qualificação econômico-financeira dos consórcios adotados no Edital para concessão da exploração do 2º lote de rodovias federais elaborado pelo DNER, em 2000, como pode ser visto a seguir²⁰:

*“No caso de consórcio, o patrimônio líquido será **calculado pela soma do Patrimônio Líquido de cada empresa licitante, multiplicado por seu percentual na associação.** O somatório dos produtos do Patrimônio Líquido de cada empresa no Consórcio deverá ser igual ou superior a R\$ 369.000.000,00 (trezentos e sessenta e nove milhões de reais (grifo nosso).*

O acréscimo na exigência de Patrimônio Líquido, previsto no item anterior, não é aplicável para os Consórcios formados, em sua totalidade, por micro e pequenas empresas, assim definidas em lei.”

Percebe-se que, segundo a interpretação do DNER, o patrimônio líquido exigido do consórcio deveria ser correspondente ao somatório da multiplicação do patrimônio líquido de cada consorciado pelo percentual de sua respectiva participação na constituição do consórcio, conforme expresso na equação (1) abaixo:

(1) PL consórcio = Somatório (PL de cada consorciado x Participação do consorciado no consórcio)

²⁰ Versão corrigida do Edital do DNER de 2000, incluindo erratas divulgadas até 30 de novembro de 2000.

Nesse caso, se uma empresa participante em 20% de um consórcio possui patrimônio líquido de R\$ 200.000,00, ela somente poderá contribuir com R\$ 40.000,00 para a composição do consórcio ($200.000 \times 0,20 = 40.000$).

Esta regra estabelecida para o cálculo do patrimônio líquido do consórcio foi questionada pela Decisão do TCU n.º 587/2001, que considerou a proposta do DNER em desacordo com o disposto no art. 33, inciso III, da Lei n.º 8666/93, a qual dispõe que:

“Art. 33. Quando permitida na Licitação a participação de empresas em consórcio, observar-se-ão as seguintes normas:

(...)

III – apresentação dos documentos exigidos nos arts. 28 a 31 desta Lei por parte de cada consorciado, admitindo-se, para efeito de qualificação técnica, o somatório dos quantitativos de cada consorciado e, para efeito de qualificação econômico-financeira, o somatório dos valores de cada consorciado, na proporção de sua respectiva participação, podendo a Administração estabelecer, para o consórcio, um acréscimo de até 30% (trinta por cento) dos valores exigidos para licitante individual, inexigível este acréscimo para os consórcios compostos, em sua totalidade, por micro e pequenas empresas assim definidas em lei; (grifo nosso).”

A supracitada Decisão do TCU, contendo os posicionamentos da Unidade Técnica do TCU e do Ministro Relator, questionou a possibilidade de erro de interpretação por parte do inciso III acima, o qual admite, segundo o trecho grifado, para efeito de qualificação econômico-financeira, o somatório dos valores de cada consorciado, na proporção de sua respectiva participação. Para os representantes do TCU, o patrimônio líquido exigido do consórcio deveria ser, na verdade, equivalente à soma da participação de cada consorciado até o limite da sua participação, como pode ser visto na equação abaixo:

$PL \text{ consórcio} = \text{Somatório} (PL \text{ total exigido do consórcio} \times \text{Participação do consorciado no consórcio})$

Nesse caso, tem-se que, caso o patrimônio líquido exigido do consórcio fosse de R\$ 1.000.000,00, o mesmo participante apresentado na equação (1), com participação no consórcio de 20% e patrimônio líquido de R\$ 200.000,00, poderia participar na composição geral do consórcio com a totalidade de seu patrimônio, i. e., R\$ 200.000,00 ($1.000.000 \times 0,20 = 200.000 = PL \text{ do consorciado}$).

Com o intuito de se corroborar para esse entendimento, tem-se o argumento em defesa da utilização da metodologia apresentada pela Unidade Técnica, contido no Voto do Ministro-Relator:

“Nesse sentido, quando se fala em requisitos para a participação de consórcios na licitação, torna-se inadequado o critério para cálculo do patrimônio líquido previsto no item 71, alínea ‘d’ do edital. O que se espera é que cada consorciado, isoladamente, venha garantir patrimônio líquido igual ou superior ao patrimônio líquido individual exigido, na proporção de sua participação no consórcio. Exemplificando, se o patrimônio individual (i.e., de cada consórcio) exigido é de 1.000 unidades monetárias, um consorciado com 10% de participação deverá possuir um patrimônio mínimo de 100 unidades.”

Segue ainda trecho do voto do Ministro Revisor, que também ilustra, por meio de um exemplo numérico, a aplicação da metodologia de cálculo proposta pelo DNER:

“A distorção se revela matematicamente, no tocante aos efeitos, por exemplo, na forma de cálculo do DNER, se uma empresa tem, individualmente, patrimônio líquido de R\$ 1.000.000,000 (um milhão de reais), com participação no consórcio no percentual de 10%, tomar-se-á seu patrimônio líquido como de apenas R\$ 100.000,00 (cem mil reais), ou seja, 10%, ou um décimo, de um milhão, que é o seu PL efetivo, já que sua participação no consórcio é de 10%. O objetivo da lei é estabelecer critério de proteção ao Erário, garantindo que o patrimônio líquido do participante seja igual ou superior ao mínimo, exigido para o consórcio, na medida de sua proporção, de sua participação. Assim, na hipótese de o exigido para a empresa licitante individual, ou para o consórcio de empresas, é um PL mínimo de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais) e uma empresa participa do consórcio com 10%, o que se tem de garantir é que o patrimônio líquido de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) da empresa consorciada seja superior a 10% do exigido como PL mínimo - dois milhões de reais - exigido do consórcio, ou da empresa individual, ou seja, o patrimônio da empresa consorciada deve ser superior a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais).

Pelo critério adotado pelo DNER, o PL dessa empresa, economicamente saudável e financeiramente capaz, seria de apenas R\$ 100.000,00, ou seja, 10% de seu PL efetivo de 1.000.000,00, e estaria ela alijada da disputa, embora o seu patrimônio líquido efetivo comporte, com larga folga, a responsabilidade que está a assumir.

Nos termos do edital - apenas aparentemente de acordo com a Lei 8.666/93 - para um PL mínimo exigido de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), um consórcio formado por 10 empresas, cada uma com 10% de participação, só estaria qualificado se cada uma delas tivesse patrimônio líquido efetivo superior aos mesmos R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais). Isto exigiria que as dez empresas participantes do consórcio disponibilizassem o total de patrimônio líquido efetivo de, pelo menos, R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais). Ao mesmo tempo, encontrar-se-ia habilitada uma única empresa, a concorrer sozinha, com patrimônio líquido de R\$ 2.000.000,00. Na mesma hipótese, se das dez empresas participantes do consórcio, nove tivessem patrimônio líquido de 2 milhões e uma única tivesse o PL de um milhão e meio, este consórcio estaria automaticamente inabilitado, por não perfazer os critérios exigidos no edital. Ao passo que uma única empresa isolada, com PL de 2 milhões, estaria devidamente habilitada, o consórcio, com PL de 21,5 milhões, não, o que evidencia o despropósito e o restritivo do critério previsto no edital.”

Portanto, esta Secretaria entendeu que a regra proposta pelo DNER demonstrou-se descabida diante do propósito de tornar o certame o mais competitivo possível, inviabilizando a qualificação econômica e financeira das empresas participantes de consórcios. Dessa forma, recomendou-se que aos editais da 2ª Etapa do Programa de Concessão de Rodovias Federais seja incorporada a determinação constante da Decisão nº 587/2001, proferida pelo Plenário do TCU em 22 de agosto de 2001, a qual determina que seja adotada nos próximos editais de licitação a interpretação para a regra apresentada na equação (2) acima.

Além das ações de promoção da concorrência aqui apresentadas, a SEAE possui hoje diversos outros estudos em andamento com esse objetivo, conforme conteúdo de entrevista concedida pelo Secretário de Acompanhamento Econômico ao jornal Valor Econômico, em 14/08/2006. Na oportunidade, o Secretário mencionou estudos em andamento sobre as condições de concorrência nos mercados de cartórios, serviços funerários e táxis.

Ressalta se aqui o alcance social de determinadas ações de promoção da concorrência. Nesse sentido, o caso dos serviços funerários é emblemático. A SEAE vem recebendo reclamações a respeito do funcionamento do mercado de serviços funerários, que supostamente estaria apresentando regulações de caráter excessivamente anticompetitivo, registrando preços supracompetitivos e barreiras regulatórias à entrada no segmento. Em função disso, a SEAE elaborou análise prévia analisando aspectos do mercado de serviços funerários, a fim de propor meios que conduzam à abertura do setor à livre concorrência, sem prejudicar os objetivos regulatórios pertinentes ao setor, acompanhando, dessa forma, mudanças na regulação de serviços funerários que já ocorreram no cenário internacional.

Em sua análise preliminar, a SEAE identificou que o objetivo regulatório do setor de serviços funerários está intimamente relacionado com o atendimento a questões de ordem sanitária. Em função da sua relevância, há uma série de leis municipais que o consideram serviço público (o serviço funerário é considerado um serviço público de âmbito municipal), inexistindo, no entanto, um padrão identificado para a regulação do setor entre os diversos municípios pesquisados, entre os quais as capitais dos estados do Sul e Sudeste, além de Campinas e Distrito Federal.

Por meio de pesquisa das legislações dos municípios, foi possível identificar que as diversas atividades que se integram sob a denominação "serviço funerário" se subdividem entre atividades obrigatórias e facultativas. As atividades facultativas, por sua vez, dão ensejo à nova divisão: aquelas cuja exploração compete unicamente ao Poder Público (ou, se delegada, ao concessionário ou permissionário) e aquelas que permitem a livre exploração pelo particular (que pode ser atividade econômica regulamentada ou não).

A ausência de padrão entre os municípios para as atividades caracterizadas como obrigatórias e facultativas favorece a proliferação de regulações excessivamente anticompetitivas, impedindo que atividades que poderiam ser exercidas por particulares sejam livres de regulação (ao serem excessivamente caracterizadas como serviço público), ou estejam sujeitas a um grau mais proporcional de regulação das variáveis econômicas.

Identificados o objetivo regulatório e a falta de padrão entre as legislações municipais, a SEAE irá, como próximo passo, elaborar análise final para: (i) elencar as atividades que, guardando adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito com o objetivo regulatório identificado, constituiriam o núcleo do conceito aplicável ao serviço funerário; (ii) verificar a correção da dinâmica imposta à tarifação do segmento de serviços funerários; e (iii) analisar o modelo de inserção utilizado pelos planos funerários no setor de serviços funerários, examinando se estes se mantêm adstritos à captação de poupança popular ou se concorrem com os demais agentes no fornecimento de atividades.

Pode se passar agora à apresentação da quarta vertente de atuação da SEAE enquanto órgão de promoção da concorrência, que diz respeito à disseminação da “cultura da concorrência” em fóruns governamentais da qual a Secretaria participa como representante do Ministério da Fazenda. Tal vertente será abordada na próxima seção.

3.3 Participação em fóruns governamentais

No setor aéreo, a SEAE representa o Ministro de Estado da Fazenda nas comissões técnicas do Conselho Nacional de Aviação Civil – CONAC, dentre as quais destaca-se a Comissão Técnica de Coordenação de Atividades Aéreas – COTAER. A SEAE participa também das reuniões da Comissão de Estudos Relativos à Navegação Aérea Internacional – CERNAI, que costumava ser um órgão de assessoramento do Comando da Aeronáutica, mas, após a criação da ANAC, com a transferência das atribuições, a Comissão tem auxiliado a Superintendência de Relações Internacionais da Agência, enquanto aguarda sua reestruturação. A atuação da SEAE na CERNAI tem sido pautada pela idéia de promoção da concorrência, motivo pelo qual a participação da Secretaria nesse fórum merece explicação mais pormenorizada.

No Brasil, a aviação internacional segue diretrizes estabelecidas pelas Resoluções do CONAC e é regulada pela ANAC, com a assessoria da CERNAI. A Resolução n.º 004/2003 do CONAC traça as diretrizes da política de aviação internacional do País. A resolução dispõe em seus principais pontos que:

- a política de designação para os mercados de longo curso deverá observar a determinação de apenas uma empresa (monodesignação), por acordo bilateral, como regra geral, podendo outra empresa ser designada na hipótese de ficar comprovada a efetiva necessidade de complementação da oferta, ante a impossibilidade de a empresa designada mantê-la ou ampliá-la, ou para coibir abusos de preços.
- a política de designação para a América do Sul deverá ser múltipla quando previsto nos acordos bilaterais, bem como deverá se estimular o multilateralismo sul americano como forma de integração política, econômica e cultural da América do Sul mediante o aperfeiçoamento e ampliação do Acordo de Fortaleza²¹ ou outro acordo multilateral específico.

²¹ Acordo sobre Serviços Aéreos Sub-Regionais, assinado em dezembro de 1996, pelos Governos da República Argentina, da República da Bolívia, da República Federativa do Brasil, da República do Chile, da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai, com o intuito de ampliar a malha de rotas bilaterais entre esses países.

Na reunião plenária da CERNAI, da qual a SEAE participa, debatem-se quais as frequências de vôos internacionais disponíveis para alocação às empresas e se apresentam os andamentos das discussões bilaterais que o País empreende. Trata-se de um órgão de assessoramento, uma vez que a decisão final sempre coube ao Comando da Aeronáutica.

Segundo o sítio da Comissão na Internet, até a criação da Agência, excluindo-se seu presidente, o plenário era composto de 26 integrantes, abaixo relacionados:

- um membro do Ministério das Relações Exteriores;
- o chefe da Assessoria de Aviação Civil do Gabinete do Comandante da Aeronáutica;
- um membro da EMBRATUR;
- onze membros do efetivo da CERNAI;
- um membro da INFRAERO;
- um membro do Departamento de Controle de Espaço Aéreo - DECEA;
- seis membros do Departamento de Aviação Civil - DAC;
- o Consultor Jurídico do Comando da Aeronáutica;
- um membro do Ministério da Defesa;
- um membro do Ministério da Fazenda; e
- um membro do Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e Comércio Exterior.

Assim, com base nas duas principais regras acima mencionadas, esse grupo de 26 servidores, civis e militares, debate a regulação da aviação internacional do País, antes que o assunto seja encaminhado à ANAC, a quem cabe a última palavra.

Nesse sentido, durante as reuniões da CERNAI, a SEAE tradicionalmente tem defendido o caráter contestável do mercado de aviação civil, conforme corroborado pela literatura econômica. Na prática, isso significa a defesa da ampliação do número de empresas e de frequências entre os países, proporcionando aumento da competição e, em consequência, ganhos de bem-estar social. Isto se dá tanto na análise plenária das reuniões de consulta de que o Brasil participa, nas quais se decidem o número de frequências entre os países e as liberdades-do-ar vigentes para as empresas, quanto nos debates acerca da alocação das frequências, que são condições essenciais para as empresas brasileiras que desejam voar para o exterior.

Também como participante em fóruns governamentais, a SEAE, desde setembro de 2005, tem participado do processo de discussão para o desenvolvimento e adoção do modelo de televisão digital no Brasil, seja no Comitê de Desenvolvimento do Sistema Brasileiro de Televisão Digital (SBTVD-T), criado pelo Decreto nº 4.901, de 23 de novembro de 2003, que instituiu o Projeto do Sistema Brasileiro de Televisão Digital, seja pela fre-

qüente participação, embora informal, nas reuniões do Grupo Gestor da TV Digital, criado pelo mesmo decreto. Já no ano de 2006, após a publicação do Decreto nº 5.820, de 29 de junho de 2006, que dispõe sobre a implantação do SBTVD-T, estabelece diretrizes para a transição do sistema de transmissão analógica para o sistema de transmissão digital do serviço de radiodifusão de sons e imagens e do serviço de retransmissão de televisão, e dá outras providências, a SEAE tem acompanhado, como um dos representantes designados pelo Ministério da Fazenda, a evolução dos trabalhos da Câmara Executiva para a Implementação do Fórum do SBTVD-T, criada pela Portaria nº 157, da Casa Civil da Presidência da República.

As participações da SEAE sobre o tema buscavam promover a concorrência no setor, dada fundamentalmente pelas condições de entrada de novos players e pelo uso eficiente do espectro tanto no momento de transição do sistema de transmissão analógica quanto após a implementação da TV Digital²².

Ainda na área de comunicação, a SEAE participa do fórum de discussão criado no âmbito do governo para tratar da elaboração de um marco regulatório para o setor de comunicação social, a ser consumado em uma Lei Geral de Comunicação Eletrônica de Massa. A elaboração de um novo marco regulatório é premente tendo em vista a evolução tecnológica do setor de comunicações. A principal justificativa é a caducidade da legislação atual em face do surgimento de novas mídias e do processo de convergência tecnológica, ou seja, a possibilidade do conteúdo de comunicação social passar a ser transmitido por vários meios de distribuição, como fibra ótica, satélite, cabo, microondas, entre outros. Nesse contexto, há a necessidade de um marco regulatório capaz de abarcar vários meios de geração de imagens, como televisão, Internet, jogos eletrônicos e telefonia celular.

O diagnóstico existente é de que o quadro regulatório brasileiro apresenta uma legislação defasada e dispersa que apresenta inúmeras regras pulverizadas em vários instrumentos normativos. Há uma separação rígida entre os serviços de radiodifusão e os serviços de telecomunicações. O setor de radiodifusão é regido principalmente pelo Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), instituído pela Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, enquanto o setor de telecomunicações tem como marco regulatório a Lei Geral das Telecomunicações – LGT (Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997).

A iniciativa do governo federal para uma proposta de uma lei geral de comunicação eletrônica de massa deu-se mediante Decreto s/nº de 17 de janeiro de 2006, que criou uma Comissão Interministerial para elaborar anteprojeto de lei o qual visa à regulamentação dos artigos 221 e 222 da Constituição Federal, relativos à Comunicação Social e à organização e exploração dos serviços de comunicação social eletrônica. A regulamentação desses artigos

²² Como forma de explorar melhor os temas relacionados à TV Digital e outros assuntos atuais no setor de comunicação, a SEAE publicou em 2006 dois documentos de trabalho (DT nº 41 e DT nº 42), disponíveis no site da SEAE, com temas específicos dessa área, como será tratado no item 5 deste relatório de atividades.

traz como principais questões, entre outras: (a) dado o ambiente de multiplicidade tecnológica, faz-se necessária a elaboração de uma definição na própria Constituição para comunicação social eletrônica, a fim de que os artigos 221 e 222 sejam utilizados para todos os meios de comunicação eletrônica; (b) o papel de uma futura agência reguladora quanto à aplicabilidade dos referidos artigos da Constituição Federal; (c) a redefinição de critérios para a concessão de canais de televisão; (d) a discussão sobre percentuais para regionalização da produção cultural, artística e jornalística; (e) a definição da participação do capital estrangeiro nas empresas de comunicação social eletrônica.

As premissas que irão nortear as discussões de um marco regulatório para a comunicação eletrônica serão pautadas pelos princípios constitucionais como promoção da cultura nacional e regional, previstos no artigo 221. O desafio da futura lei geral de comunicação eletrônica de massa será compatibilizar o cumprimento a esses princípios constitucionais com o estímulo à competição, da qual deverá decorrer o acesso da população à diversidade e pluralidade de fontes de informação e entretenimento.

No setor energético, a SEAE presta assessoria ao Ministro da Fazenda nas reuniões do Conselho Nacional de Política Energética – CNPE, em que são discutidas questões estratégicas sobre a matriz energética nacional para as diversas fontes de energia (nuclear, eólica, hidrelétricas, entre outras).

Vale ressaltar que o CNPE é o órgão de assessoramento do Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes para o setor de energia, tendo como finalidade, dentre outras, a promoção do aproveitamento racional dos recursos energéticos do País observando (i) a proteção dos interesses do consumidor quanto a preço; (ii) a qualidade e oferta dos produtos; (iii) a utilização de fontes renováveis de energia; (iv) a promoção da livre concorrência; (v) a atração de investimento na produção de energia; (vi) a ampliação da competitividade do País no mercado internacional. Além disso, tem como finalidade estabelecer diretrizes para programas específicos, como os de uso do gás natural, do álcool e de outras biomassas, do carvão e da energia termonuclear.

Entre os assuntos tratados no âmbito do CNPE com a participação da SEAE, podemos destacar:

- (i) empreendimentos como o complexo hidrelétrico de Belo Monte (PA) e do Rio Madeira, de grande porte e distante dos centros de carga do Sistema Interligado Nacional - SIN. O enfoque da SEAE é a forma como o complexo será licitado, buscando introduzir a competição “pelo mercado”, ampliando a participação de agentes no processo licitatório e, conseqüentemente, obtendo redução tarifária;
- (ii) medidas relacionadas ao mercado de gás natural, com enfoque na defesa da concorrência, retratada no estudo dos efeitos da integração vertical na cadeia e na definição de direitos de acesso, além da criação de um mercado secundário;

- (iii) incorporação do biodiesel à matriz energética. A SEAE teve importante participação nas discussões envolvendo a antecipação do prazo de que trata o §1º do art. 2º da Lei nº 11.097/2005, atendendo à adição do percentual mínimo intermediário de 2% de biodiesel em volume à demanda de diesel (Resolução CNPE nº 03/2005). A proposta e o desenho do leilão, utilizado hoje para adquirir biodiesel junto aos produtores com o selo “Combustível Social”, contou com a participação da SEAE. Esse foi um assunto decidido no âmbito do CNPE e que contou com a assessoria técnica do Ministério da Fazenda na sua implementação, estabelecida pela referida resolução;
- (iv) análises de medidas a serem adotadas para garantir o abastecimento interno de álcool. A SEAE tem defendido medidas que garantam um setor pulverizado, sem concentração da oferta, com um ambiente concorrencial saudável, capaz de atrair novos investimentos e preços competitivos.

A SEAE também presta assessoria ao Ministro da Fazenda nas reuniões do Conselho Interministerial do Açúcar e do Alcool – CIMA em que se define, por exemplo, o percentual obrigatório de mistura de álcool à gasolina, conforme Box 10.

Em 2006, duas decisões do CIMA afetaram diretamente o consumidor brasileiro. No início de 2006, tendo em vista a escassez de álcool combustível no Brasil, técnicos da SEAE e dos demais Ministérios que fazem parte do CIMA (MAPA, MDIC e MME) analisaram medidas que poderiam ser tomadas para conter a escalada no preço do produto. Na oportunidade, o CIMA reduziu a mistura obrigatória de álcool anidro à gasolina de 25% para 20%.

Já em outubro de 2006, após ser constatada maior oferta de álcool no mercado brasileiro, os técnicos do governo, motivados pelo pleito do setor produtivo, avaliaram a possibilidade de se elevar a mistura obrigatória. Em virtude das análises que foram realizadas, o CIMA elevou o percentual de álcool anidro misturado à gasolina de 20% para 23%.

Box 10: Participação da SEAE nas discussões do CIMA

O acompanhamento do mercado de álcool combustível é fundamental, uma vez que esse produto afeta diretamente o preço da gasolina, item importante na composição do IPCA e fonte de freqüentes reivindicações do setor produtivo perante o Governo Federal, como ocorreu no final de 2005 e início de 2006.

Nos cálculos realizados para se chegar aos cenários a serem avaliados pelos Ministros membros do CIMA, a análise da SEAE levou em conta:

- (i) cálculo para o estoque de passagem, estimando a demanda para o período de entressafra (elasticidade-preço da demanda para gasolina (carro flex fuel) e para álcool)
- (ii) coeficiente técnico de produção entre álcool e açúcar
- (iii) exportações de álcool e açúcar
- (iv) impacto inflacionário: regressão para calcular a transmissão de preços no varejo
- (v) impacto fiscal: arrecadação de CIDE e PIS/Cofins

Para reforçar o assessoramento da SEAE na área de energia, está em fase final de elaboração um convênio entre a SEAE e o Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE-UFRJ).²³ Dadas as atribuições da SEAE em assessorar o ministro em Conselhos como o CNPE e o CIMA, além do acompanhamento de preços de tarifas públicas como as de energia e combustíveis, a SEAE elabora o “Boletim SEAE Energia e Combustíveis”, de circulação restrita ao Ministério da Fazenda.

Foi firmado em final de 2006 um convênio de cooperação técnica com o Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada - CEPEA, vinculado à Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Esalq-USP, dado o interesse em realizar estudos e pesquisas relacionadas ao setor agropecuário. Isso reforçará a assessoria que a SEAE presta junto ao CIMA, por exemplo, além de questões diretamente ligadas à defesa e promoção da concorrência, como as discussões recentes sobre o mercado de defensivos agrícolas²⁴.

A SEAE atua ainda na área de economia da saúde, em particular nos mercados farmacêutico e de planos de saúde. A atuação da SEAE no mercado farmacêutico se dá através da participação na Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED), sendo a Secretaria membro de seu Comitê-Técnico Executivo juntamente com os Ministérios da Justiça, da Saúde, da Indústria e Comércio, além da Casa Civil²⁵, assim como determinado pelos artigos 3º e 6º do Decreto nº 4.766, de 26 de junho de 2003, in verbis:

Art. 6º O Comitê Técnico-Executivo é o núcleo executivo colegiado da CMED e terá suas competências definidas no regimento interno.

§1º Compõem o Comitê Técnico-Executivo:

I - o Secretário de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos do Ministério da Saúde, que o coordenará;

II - o Secretário-Executivo da Casa Civil da Presidência da República;

III - o Secretário de Direito Econômico do Ministério da Justiça; e

IV - o Secretário de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda.

Em 2006, houve 21 (vinte e uma) reuniões do Comitê Técnico Executivo da CMED, nas quais foram discutidas questões pertinentes à regulação do setor de medicamentos, destacando-se o reajuste de preços de medicamentos; os aspectos regulatórios relacionados ao controle da propaganda e dos programas de fidelização no consumo de medicamentos. Foram discutidos também os casos omissos na atribuição do preço de entrada de novos medicamentos, cabendo à SEAE a elaboração de quatro votos referentes aos recursos administrativos da indústria farmacêutica no âmbito da CMED.

Em 2006 foi contratado por meio do Programa de Assistência Técnica para o Crescimento Econômico Equitativo e Sustentá-

²³ O convênio já foi acertado entre a SEAE e o IE-UFRJ e aguarda parecer final da PGFN para ser assinado.

²⁴ A SEAE vem acompanhando a atuação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, do Ministério da Saúde e do Ministério do Meio Ambiente na análise de entrada de novos defensivos agrícolas no Brasil com vistas a identificar possíveis barreiras à entrada nesse mercado.

²⁵ O Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior foi posteriormente incluído no Conselho de Ministros pelo Decreto nº 5.022, de 23 de março de 2004, e incluído no Comitê Técnico pelo Decreto nº 5.044, de 08 de abril de 2004.

vel – PACE, que conta com recursos do Banco Mundial, um trabalho de mapeamento de mercados relevantes de medicamentos. Esse estudo demanda uma análise bastante complexa que envolve não só os aspectos econômicos como uma criteriosa pesquisa sobre estudos médicos que comparam medicamentos em termos de sua atuação, eficácia e efeitos colaterais.

O estudo irá oferecer subsídios para que se possa discutir na CMED um conjunto de ações que são fundamentais para se melhorar as condições de concorrência do setor de medicamentos, como a possível liberação do controle de preços em mercados que se mostrem competitivos. O mapeamento dos mercados relevantes é fundamental para esse fim, pois, só a partir disso será possível determinar os índices de concentração de mercado (HHI e C4) além de outros aspectos como a participação dos genéricos e a entrada de novos produtos em cada mercado relevante.

Já a atuação no mercado de planos de saúde se dá por meio da participação da Câmara de Saúde Suplementar (CSS), órgão consultivo formado por representantes dos segmentos da sociedade que protagonizam as relações no setor, criado pela Lei 9.656/98. Em 2000, a CSS tornou-se órgão consultivo da ANS, reunindo-se quatro vezes ao longo de 2006.

O contato entre a SEAE e a Agência Nacional de Saúde – ANS, permitiu a discussão que propiciou, por sugestão da SEAE, a liberação do controle de preços do mercado de planos de saúde exclusivamente odontológicos, em que se constatou que as condições de concorrência eram suficientes para disciplinar os preços e a qualidade²⁶.

No mercado de planos de saúde a SEAE também possui um papel institucional, visto que a Lei nº 9.961 de 2000, que cria a ANS, deu ao Ministério da Fazenda, em seu artigo 4º inciso XVII, a prerrogativa de ser ouvido no caso de reajustes dos preços de planos de saúde.

A SEAE participa ainda de um grupo de discussão coordenado pela Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos do Ministério da Saúde para elaboração de diretrizes para estudos de avaliação econômica em saúde. Diante da preocupação com a elevação dos gastos em saúde e a dificuldade no processo decisório de alocação de recursos, há uma crescente discussão sobre a necessidade de demonstrar os benefícios das tecnologias em saúde, daí a discussão sobre a metodologia de avaliação econômica mais adequada ao caso brasileiro²⁷.

3.4 Contribuições em assuntos de regulação por incentivos

Na descrição das atividades da SEAE empreendida ao longo das seções anteriores, um ponto que chama a atenção é a existência de uma interface entre, de um lado, a defesa e a promoção da concorrência, e, de outro, a regulação econômica.

²⁶ Por determinação da ANS, após a liberação dos preços a operadora deverá explicitar no contrato com o usuário o índice que será usado no reajuste.

²⁷ A preocupação da SEAE com o aumento dos gastos em saúde se reflete nos temas dos estudos da Secretaria, com destaque para os documentos de trabalho nº 37 e nº 39, como será discutido no item 5 deste relatório de atividades.

Ao desempenhar suas atribuições no campo da defesa da concorrência, a SEAE percebe freqüentemente a necessidade de incorporar questões regulatórias à análise dos atos de concentração e à investigação de condutas anticompetitivas, sobretudo quando se trata de setores regulados por agências, vide o caso Gontijo-São Geraldo.

À primeira vista poder se ia pensar que a defesa da concorrência não deveria ser uma preocupação quando se trata de setores regulados, pois em geral os preços são determinados com base em alguma regra de reajuste tarifário, seja com base nos custos das empresas ou com base em um mecanismo de preço teto. Contudo, há que se considerar que a regulação pode, em alguns casos, interferir nas condições concorrenciais do setor, criando, por exemplo, espaço para condutas anticompetitivas. Assim, ao se analisar uma fusão ou aquisição no setor ferroviário, é possível que a análise do ato de concentração tenha que levar em conta a efetividade das regras de direito de acesso e de tráfego mútuo, questões que são de natureza estritamente regulatória, mas que podem ensejar alguma recomendação no parecer de ato de concentração a fim de preservar as condições de concorrência do setor.

Outrossim, na sua atribuição enquanto órgão de promoção da concorrência, a SEAE analisa normas regulatórias sob o ponto de vista de verificar seu impacto concorrencial. É justamente este o objetivo da Secretaria ao se manifestar sobre a política de alocação de slots na aviação civil ou sobre as regras que balizam as políticas de concessão de descontos das companhias aéreas, por exemplo. Some se a isso o fato de que a atuação da SEAE na promoção da concorrência contempla também a participação em importantes fóruns governamentais como o CNPE e a CMED, e para bem desempenhar suas funções nesses fóruns, é imprescindível que a SEAE tenha um bom conhecimento da regulação de cada setor.

Como já mencionado na seção 2.2, o trabalho desempenhado pela SEAE de análise de regras regulatórias sob a ótica da concorrência, em se tratando de setores regulados por agências, representa uma antecipação da atribuição formal constante do PL das Agências. O próprio Decreto nº 5.949, de 31 de outubro de 2006, que estabelece a estrutura regimental do Ministério da Fazenda, atribui à SEAE essa competência, a saber:

Art. 11. À Secretaria de Acompanhamento Econômico compete:

.....

VIII - promover o desenvolvimento econômico e o funcionamento adequado do mercado, nos setores agrícola, industrial, de comércio e serviços e de infra-estrutura:

c) adotando, quando cabível, medidas normativas sobre condições de concorrência para assegurar a livre concorrência na produção, comercialização e distribuição de bens e serviços;

.....

e) avaliando e se manifestando acerca dos atos e instrumentos legais que afetem as condições de concorrência e eficiência na prestação de serviços regulados e de livre comercialização, produção e distribuição de bens e serviços.

IX - formular representação perante o órgão competente, para que este, querendo, adote as medidas legais cabíveis, sempre que for identificada norma ilegal e/ou inconstitucional que tenha caráter anticompetitivo;

Dada a interface entre defesa e promoção da concorrência e regulação econômica, a SEAE tem se manifestado freqüentemente sobre a escolha de mecanismo de reajuste tarifário em setores regulados e, quando cabível, sobre a escolha dos índices de preços a serem utilizados. Nesse caso, o objetivo da SEAE é sugerir um mecanismo que simule os efeitos de um mercado competitivo, fazendo com que as firmas tenham incentivos para buscar a eficiência produtiva e também com que parte dos ganhos de produtividade se reflita em menores tarifas para os usuários.

Nessa direção, a SEAE tem, em geral, recomendado a adoção do mecanismo de preço teto (price cap). A regulação via preço-teto – conhecida na literatura econômica como regulação por incentivos – procura emular com um monopolista, ou com uma empresa atuando em um mercado com baixo grau de competição, o sinal de preço que as empresas atuando em mercados competitivos recebem do mercado. Uma regra de preço-teto especifica a taxa máxima pela qual as tarifas da(s) firma(s) regulada(s) podem aumentar como se houvesse mercado. Neste sentido, sugere-se a utilização de um índice de preços geral do varejo nas regras de preço-teto, porque este tipo de índice refletiria o aumento de preços máximo permitido a uma empresa sujeita ao grau de concorrência da economia. Além disso, para mimetizar a pressão concorrencial para redução dos custos de produção e para estimular a inovação em que as empresas em mercados competitivos são submetidas, propõe-se que seja deduzido do índice de reajuste um fator de desconto²⁸.

Deve-se notar ainda que, muito embora uma regra de preço-teto tenha alguma semelhança com uma regra de indexação, ela não decorre de uma lógica macroeconômica de adaptação da economia a um ambiente de inflação e/ou a uma lógica de reposição automática de custos. A lógica que justifica a utilização de regras de preço-teto é estritamente de incentivos, por meio da simulação dos efeitos da competição.

Na montagem de um mecanismo de preço teto, a escolha do indexador, ou seja, do índice de preços a ser utilizado reveste-se de grande importância para que se alcance o objetivo de simular os efeitos de um mercado competitivo. No Brasil, à época das privatizações, a opção recaiu sobre o Índice Geral de Preços – IGP. No entanto, alguns problemas podem ser identificados para a utilização do IGP como índice para o reajuste anual das tarifas reguladas em um contexto de preço teto. Primeiro, tendo em vis-

²⁸ Baseado em Saintive, M.B. e Chacur, R.S. "A regulação Tarifária e o Comportamento dos Preços Administrados". Documento de Trabalho n°. 33. SEAE/MF: maio de 2006.

ta a sua composição, o IGP pode acabar funcionando como uma proxy de índices de custos setoriais. Logo, em que pese a redução do risco das empresas, o emprego do IGP reduz o incentivo à diminuição dos custos operacionais.²⁹ O segundo problema está ligado ao fato de que as variações do IGP, quando comparadas com as variações dos outros índices de preços, não se compensam, ou seja, não há uma tendência para a convergência para uma mesma trajetória ao longo do tempo. Por um lado, isso cria um alto risco de desvios em relação ao comportamento médio dos demais preços da economia e da renda dos consumidores e, por outro, como não há garantia a priori de que o IGP seja efetivamente uma proxy adequada de custos setoriais específicos, também se cria o risco de desvios em relação à estrutura de custos das empresas reguladas. Parece ser mais razoável, portanto, preservar a lógica original de incentivos à eficiência das regras de preço-teto, utilizando um índice geral de preços no varejo, deixando para as revisões tarifárias a tarefa de correção de distorções decorrentes de mudanças mais significativas de custos³⁰. O terceiro problema diz respeito à sua volatilidade com relação aos demais índices, notadamente em um regime de câmbio flutuante.³¹

O Box 11 traz o exemplo de uma contribuição recente da Secretaria, feita em julho de 2006, referente à metodologia de revisão tarifária das empresas de distribuição de energia elétrica. A SEAE recomendou, principalmente: (i) a troca do indexador IGP-M pelo IPCA no mecanismo de preço-teto; (ii) a retirada do componente do fator X que media a satisfação do consumidor com o serviço, tendo em vista o seu caráter subjetivo; e (iii) a reversão das penalidades aplicadas às empresas para a modicidade tarifária. O foco da recomendação foi o de aumentar os incentivos à busca da eficiência embutidos no mecanismo de preço-teto, com utilização de um índice que melhor simula os efeitos da concorrência.

Cabe destacar que, com relação à primeira recomendação, a manifestação da SEAE enfatizou a necessidade de renegociação dos contratos com as distribuidoras para que se aproveitasse a oportunidade promovida pela discussão e reformulação regulatória e se fizesse a troca de indexador, em comum acordo, sem a quebra de contratos.

Cabe destacar ainda que, mesmo que a contribuição seja atinente ao segmento de distribuição, a análise pressupõe o conhecimento da regulação do setor como um todo, para que se assegure o cumprimento dos contratos, a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro e a modicidade tarifária. Além do conhecimento de toda a cadeia produtiva do setor elétrico, é necessário também conhecer os contratos de concessão, como forma de se entender as garantias ao equilíbrio econômico-financeiro. No regime de concessão, via de regra, é garantida à

²⁹ Os IGP's são compostos por uma média ponderada de três outros índices, a saber: Índice de Preços no Atacado (IPA), com 60%, Índice de Preços ao Consumidor (IPC), com 30%, e o Índice Nacional de Custos da Construção Civil (INCC), com 10%.

³⁰ Para mais detalhes sobre regulação por incentivos, ver Saintive, M.B. e Chacur, R.S. "A regulação Tarifária e o Comportamento dos Preços Administrados". Documento de Trabalho no. 33. SEAE/MF: maio de 2006.

³¹ É digno de nota que não estamos analisando se uma maior ou menor volatilidade da taxa de câmbio aumenta ou diminui o repasse cambial para a inflação. Trata-se apenas de supor que setores de infra-estrutura requerem maior previsibilidade para a realização de investimentos e que, por serem baseados em contratos de longo prazo, necessitam de um índice que reflita melhor o comportamento da inflação, ainda mais num regime de metas de inflação.

empresa concessionária a manutenção desse equilíbrio. Para tanto, são definidas cláusulas que disciplinam os termos em que isso ocorrerá. Eventuais alterações de alguma cláusula do contrato de concessão, por exemplo, por parte do órgão regulador, poderá gerar um desequilíbrio econômico-financeiro na concessionária. Ocorrendo esse fato, o ajuste poderá se dar de duas formas: aumento das tarifas ou prorrogação do contrato de concessão por um prazo pré-determinado.³² Dessa forma, trata-se de uma questão que não pode e não deve ser relegada para segundo plano, sob o risco de se elevar tarifas públicas e/ou gerar pedidos de indenização junto à União. A estabilidade regulatória e o respeito aos contratos são preocupações sempre presentes nas análises dos marcos regulatórios, não só para o setor de energia elétrica, mas para qualquer mercado regulado.

Box 11: Manifestação da SEAE na consulta pública³³ da ANEEL sobre a metodologia de revisão tarifária das empresas de distribuição de energia elétrica

Em sua análise, a SEAE observou as características de todos os elos do setor elétrico (geração, transmissão e distribuição). Isso se mostra importante dada a interface entre os mesmos, os quais são diferentes e requerem normas regulatórias específicas. Antes de se apresentar as contribuições da SEAE na consulta pública em questão, é feita uma breve apresentação sobre a organização do setor elétrico.

A geração está submetida a normas que abrangem o processo de licitação da usina (em que se informa a quantidade mínima de energia destinada ao ambiente regulado) até a venda de energia em ambiente regulado nos leilões A-1, A-3 e A-5, que têm o objetivo de garantir a oferta para uma quantidade prevista pelas distribuidoras de energia a ser demandada no futuro. Além disso, o desenho desses leilões deve viabilizar a participação dos empreendimentos já construídos ou licitados que não têm contratos de energia e que, no processo de licitação, pagaram UBP (Uso do Bem Público), bem como buscar considerar as diferenças dos empreendimentos geradores de energia velha e da energia nova. Isso é importante para não se inviabilizar a expansão do parque gerador.

Embora com o mesmo objetivo, esses leilões têm sistemáticas diferenciadas. Por exemplo, os leilões A-5 têm duas etapas. Na primeira, cada empreendimento hidrelétrico é leiloado separadamente, dado o preço teto calculado pela Empresa de Política Energética (EPE) para cada empreendimento. O agente que apresentar menor valor de lance, obtém o direito de participar na segunda etapa ofertando energia por esse empreendimento. Na segunda etapa, todos os empreendimentos (de todas as fontes) informam o preço e a quantidade de energia que desejam ofertar, limitada à garantia física e ao preço teto calculados pela EPE.

No que se refere à transmissão, os leilões para concessão das linhas são diferentes, sendo baseados na menor Receita Anual Permitida (RAP) informada pelos participantes do leilão. A RAP não depende do fluxo de energia, ou seja, a empresa é remunerada por disponibilidade. Contudo, para que isso seja feito, a ANEEL estabelece uma empresa de referência para definir o preço teto. Essa empresa de referência leva em consideração vários elementos como a estrutura de capital, custos de capital e operacional, outras receitas, dentre outros.

Já na distribuição, as normas regulatórias dividem a receita das empresas em duas parcelas: Parcela A e Parcela B. A tabela seguinte apresenta os itens presentes nessas parcelas.

PARCELA A (custos não-gerenciáveis)	PARCELA B (custos gerenciáveis)
Encargos Setoriais	Despesas de Operação e Manutenção
Cotas da Reserva Global de Reversão (RGR)	Pessoal
Cotas da Conta de Consumo de Combustível (CCC)	Material
Taxa de Fiscalização de Serviços de Energia Elétrica (TFSEE)	Serviços de Terceiros
Rateio de custos do Proinfra	Despesas Gerais e Outras
Conta de Desenvolvimento Energético (CDE)	
Encargos de Transmissão	Despesas de Capital
Uso das Instalações da Rede Básica de Transmissão de Energia Elétrica	Cotas de Depreciação
Uso das Instalações de Conexão	Remuneração do Capital

³² Uma outra opção seria o aporte de recursos por parte do poder concedente.

³³ A SEAE procura sempre fazer suas contribuições no âmbito dos processos de consulta ou audiência pública, a fim de que qualquer agente interessado tenha acesso à manifestação da Secretaria.

Uso das Instalações de Distribuição
 Transporte da Energia Elétrica Proveniente de Itaipu
 Operador Nacional do Sistema (ONS)

Compra de Energia Elétrica para Revenda	Outros
Contratos Iniciais	P&D e Eficiência Energética
Energia de Itaipu	PIS/COFINS
Contratos Bilaterais de Longo Prazo ou Leilões	

Fonte: Caderno Temático ANEEL nº 4: Tarifas de Fornecimento de Energia Elétrica, pp. 16.

O processo de reajuste de cada uma das parcelas é diferente. Na parcela A, é garantido o repasse automático para as tarifas dos seus itens. Ou seja, o preço acordado a ser pago pelas empresas de distribuição às empresas de geração nos leilões A-5, por exemplo, será repassado de forma automática para a tarifa ao consumidor final. O mesmo pode ser dito para o pagamento da Tarifa de Uso dos Sistemas Elétricos de Transmissão (TUST) à empresa de transmissão. Já no caso da Parcela B, há incidência de um fator X para repassar ao consumidor parte dos ganhos de produtividade. Logo, na distribuição, há um misto de regulação por preço-teto (price cap) e por uma espécie de taxa de retorno.

Com a nova proposta da ANEEL, o fator X seria calculado da seguinte forma:

$$X = X_e \times (\text{IGP-M} - X_a) + X_a$$

em que:

X_e : reflete os ganhos de produtividade esperados, em função da mudança na escala do negócio, dado o incremento do consumo de energia elétrica (o componente X_e iguala a taxa interna de retorno do fluxo de caixa da concessionária no período tarifário ao Custo Médio de Capital Ponderado - WACC);

IGP-M: variação do nível geral de preços medido por esse índice no período entre o mês anterior à data do reajuste em processamento e o do mês anterior à "Data de Referência Anterior";

$$X_a = \text{IGP-M} - \{[\text{CO/PB} \times \text{IACO}] + [\text{RC/PB} \times \text{IGP-M}]\}$$

CO = Custos operacionais da concessionária

RC = Soma da remuneração do capital e da quota de depreciação

PB = Parcela B da concessionária definida no momento da revisão tarifária; e

$$\text{IACO} = \text{Índice de Ajuste dos Custos Operacionais} = (\text{COme/CO}) \times \text{IGP-M} + (\text{COmo/CO}) \times \text{IPCA}$$

IPCA = variação do nível geral de preços medido por esse índice entre o mês anterior à data do reajuste em processamento e o do mês anterior à "Data de Referência Anterior";

COme = Parcela referente a materiais e equipamentos dos custos operacionais; e

COmo = Parcela referente à mão-de-obra dos custos operacionais.

Nota-se então que a ANEEL sugeriu a aplicação do IPCA sobre a parcela de mão-de-obra relacionada aos custos operacionais, enquanto que o IGP-M seria aplicado sobre a parcela materiais e serviços dos custos operacionais e sobre a totalidade da remuneração de capital e depreciação.

Em relação ao cálculo do fator X, cabe destacar inicialmente que, até então, a ANEEL considerava o elemento X_c , que media o grau de satisfação do consumidor. Em sua análise, a SEAE concordou com a proposta da ANEEL, por entender que esse indicador carregava elevado grau de subjetividade.

Já em relação ao uso do IPCA e do IGP-M no cálculo do componente X_e , a SEAE considerou que o mais adequado seria utilizar somente o IPCA. Como razões a SEAE recomendou: (i) a adoção de um índice de varejo que melhor simula a situação de um mercado concorrencial, aumentando o poder de incentivos do mecanismo preço-teto; (ii) eliminação do fator X_a , pois esse fator gera incentivos à criação de regra de indexação salarial, uma vez que, pela fórmula, o custo da mão-de-obra é reajustado pelo IPCA, e reduz os incentivos à eficiência pela aproximação a um índice setorial dado o uso do IGPM para os custos de materiais e equipamentos. Tais recomendações buscavam uma maior proximidade com a modicidade tarifária e estabilidade de preços, com menores variações de curto prazo; e uma maior coerência ao setor de energia elétrica, dado que o IPCA é o índice utilizado para os leilões do novo modelo.

A SEAE também sugeriu que a ANEEL deveria: (i) explicitar a razão pela qual foi proposto o percentual de 0,2% para inadimplência na empresa de referência; (ii) tornar mais claros os argumentos para se considerar a estrutura de capital adotada para o cálculo do WACC e a definição do valor exato da relação (capital de terceiros)/(capital total); e (iii) demonstrar as razões pelas quais a metodologia de revisão proposta para as distribuidoras diverge daquela aplicada às empresas de transmissão. Ressalta-se que isso é racional, dado que o leilão das empresas de transmissão é pela menor RAP.

Essas sugestões da SEAE ilustram a necessidade de se entender todo o setor para propor alterações em um dos elos específicos da cadeia. Por exemplo, seria pouco efetivo implementar medidas para reduzir o preço final ao consumidor que recaíssem somente na distribuição. Isso porque o incentivo para se gerar energia a preços menores está nos leilões de energia na geração, uma vez que as distribuidoras somente repassam, via Parcela B, os custos da energia comprada e da transmissão. É justamente por isso que o foco da sugestão da SEAE foram os critérios de reajustes de elementos do fator X, o qual incide somente na Parcela B.

Na mesma linha, em 2005, a SEAE fez contribuição à consulta pública da ANATEL, também sobre tarifas, mas para o serviço de telefonia fixa, como mostra o Box 12. As recomendações da SEAE basearam-se em: (i) cálculo de um fator X único, e não por empresa; (ii) não adoção da metodologia de coleta de dados passados para o cálculo da produtividade das empresas; e (iii) eliminação da arbitrariedade do fator de compartilhamento de produtividade. O foco da recomendação da SEAE foi, portanto, o aprimoramento e a eliminação de distorções na regulação por incentivos no setor de telecomunicações.

Box 12: Contribuição da SEAE à Consulta Pública da ANATEL Sobre Proposta de Metodologia para Aplicação do Fator X

O Serviço de Telefonia Fixo Comutado - STFC, é prestado pelas concessionárias no regime público, segundo a Lei Geral de Telecomunicações - LGT. A remuneração por esse serviço se dá mediante a tarifa de interconexão e a tarifa de público. A primeira é aquela cobrada de outras operadoras de telefonia em contraprestação aos serviços de completamento de chamadas em redes próprias. A tarifa de público, por sua vez, é cobrada do usuário que detém um terminal telefônico conectado à rede da concessionária. Vale mencionar que a cesta da tarifa de público, no Plano Básico de prestação de serviços do STFC, é composta pelos itens "assinatura básica" e "pulso" (enquanto o sistema de minutos não for adotado, o número médio de pulsos faturados é o que subsiste na fórmula, em seu lugar) e segue, para fins de reajuste, a seguinte fórmula prevista no contrato de concessão (cláusula 12.1):

$$(Ass_t + n_{10} \times MIN_t) \leq (1 - k) \times Ft \times (Ass_{10} + n_{10} \times MIN_{10})$$

O que a fórmula acima exprime é que a cesta da tarifa de público num dado ano "t", representada pela Tarifa de Assinatura (Ass_t) somada ao número médio de minutos faturados por assinatura desde o último reajuste, multiplicado pelo valor do minuto para ano "t" (n_{t0} × MIN_t), ou seja, o lado esquerdo da desigualdade, deve respeitar o valor da cesta até então em vigor ((Ass₁₀ + n₁₀ × MIN₁₀)), atualizado monetariamente (Ft) – a partir do percentual acumulado do índice inflacionário denominado Índice de Serviços de Telecomunicações - IST – e descontado um fator de transferência ou produtividade ((1 - k)).

Em síntese, a tarifa reajustada do Plano Básico do STFC deve corresponder à tarifa vigente atualizada por um índice inflacionário e descontada de parte do ganho de produtividade obtido pela empresa desde o reajuste anterior, representado pelo Fator X (que integra a variável k, na fórmula acima).

Na Consulta Pública nº 627, de 15 de julho de 2005, que trata da "Proposta de Norma da Metodologia Simplificada para Cálculo do Fator de Transferência "X" Aplicado no Reajuste de Tarifas do Serviço Telefônico Fixo Comutado Destinado ao Uso do Público em Geral – STFC", a ANATEL fez uma proposta para o cálculo do fator de produtividade provisório a ser utilizado por um período de dois anos (2006 e 2007), até que se tivesse desenvolvido uma metodologia de custos que permitisse uma aferição mais direta dos ganhos de produtividade das concessionárias do STFC.

A metodologia proposta na Consulta Pública da ANATEL para o cálculo do Fator X foi denotada pela seguinte fórmula:

$$X = c \cdot \left(1 - \frac{1}{IPTF} \right)$$

Em que:

X: Fator de Transferência X (Fator X) é o fator que permite o compartilhamento entre concessionária e usuários dos ganhos econômicos a que se refere o § 2º do art. 108 da Lei nº 9.472, de 1997.

IPTF: Índice de Produtividade Total de Fatores é o quociente da divisão da Razão de Produtividade de um período (E_t) pela Razão do período anterior (E_{t0}), representado pela fórmula: IPTF = E_t / E_{t0}.

c: Fator de Compartilhamento é o fator determinante da proporção de compartilhamento dos ganhos econômicos entre os usuários e a concessionária (fixado, pela proposta, em 0,5).

Embora a SEAE tenha reconhecido que o uso de uma fórmula para a determinação do fator X conferiria maior transparência ao processo regulatório, reforçando, portanto, o comprometimento da ANATEL na busca de maior eficiência regulatória e

trazendo benefícios tanto às empresas quanto aos consumidores, a Secretaria considerou que o cálculo do fator X individualizado por concessionária penalizaria as empresas que mais buscaram a eficiência no passado recente. Ou seja, empresas que apresentaram no período menores ganhos de produtividade teriam um reajuste maior (por terem um Fator X mais baixo) se comparadas às empresas que obtiveram ganhos de produtividade. Isso se daria, pois, o cálculo da produtividade das empresas seria feito com a coleta de dados passados (backward-looking).

A SEAE, então, observou, em sua contribuição à Consulta Pública que, ao invés de um Fator X por empresa, a utilização de um cálculo único para o Fator X seria a prática mais comum entre os países que implementaram a regulação por incentivo no setor de telecomunicações a partir da década de 90. Embora a literatura enfatize a impossibilidade da aplicação direta de modelos estrangeiros para uma dada realidade nacional, a Secretaria sugeriu que os valores utilizados em outras partes do mundo servissem como benchmark à metodologia a ser proposta. O intervalo dos valores para o fator X, para uma série de países estudados, variou de 3,5 a 4,5, havendo casos, como na Inglaterra, em que o valor do fator X subiu, em revisões posteriores, em comparação ao estipulado inicialmente. Dessa forma, a SEAE julgou adequado que para os dois próximos anos o fator X brasileiro tivesse como referência o valor de 3,5.

Com relação ao fator de compartilhamento “c”, indicado na fórmula proposta pela ANATEL, a SEAE apontou a ausência de referências na literatura internacional da utilização desse fator. Criticou também que, ao aferir a totalidade dos ganhos de produtividade verificados no passado, determinando que uma parcela fixa seja apropriada pela empresa, poder-se-ia esperar um menor incentivo à busca de ganhos de produtividade do que a proporcionada pela utilização de um Fator X fixo, sem o uso de um fator de compartilhamento. Nessa situação a empresa saberia que todos os ganhos de produtividade que ultrapassassem X seriam por ela apropriados.

Por fim, a Secretaria sugeriu que a adoção de um fator X baseado na prática internacional, nos dois anos seguintes, eliminaria a necessidade da determinação exógena do fator de compartilhamento e iria na direção do modelo de custo incremental de longo prazo (Long Run Incremental Cost - LRIC), em que as empresas serão reguladas com base numa empresa de referência. Como no momento da contribuição não havia essa empresa de referência, o uso do fator X internacional funcionaria, na prática, como se fosse adotada a média dos valores praticados na experiência internacional como a produtividade atribuída a uma empresa de referência para o Brasil.

No setor de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros (TRIIP), a SEAE também se manifestou, em janeiro de 2006, na audiência pública da Agência Nacional de Transporte Terrestre – ANTT, sobre a proposta de metodologia para cálculo do reajuste tarifário. Nesse caso, além de reforçar a recomendação por uma regulação por incentivos, ou seja, pela utilização do mecanismo de preço teto, a SEAE apresentou várias críticas à fórmula paramétrica proposta pela ANTT, composta por índices de preços específicos que objetivavam refletir a variação de preços dos principais insumos do setor (combustíveis e lubrificantes, mão-de-obra, veículos, peças e acessórios).

Na oportunidade, a SEAE destacou que a utilização da fórmula paramétrica apresentava uma série de desvantagens, como a dependência excessiva de informação das permissionárias, o que agrava o problema de assimetria de informação e de risco de captura; a dificuldade de determinação da base de remuneração adequada; e a falta de incentivo à eficiência (ver Box 13).

Box 13: A Análise da SEAE sobre a Fórmula Paramétrica e a Metodologia de Reajuste de Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros (TRIIP)

A proposta encaminhada pela ANTT objetivou implementar a utilização de fórmula paramétrica para o reajuste do setor de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, considerando índices de preços, divulgados por institutos de pesquisa (IBGE e FGV)³⁴ e pela ANP – Agência Nacional de Petróleo. Essa proposta visava a substituir a coleta de preços unitários dos insumos da planilha tarifária junto aos fornecedores, realizada a cada processo de reajuste tarifário, no intuito de aferir a variação dos preços dos insumos do setor.

Segundo a proposta encaminhada pela ANTT, a estrutura da fórmula paramétrica contava com pesos e índices de preços específicos para cada componente de custo, conforme tabela B a seguir³⁵.

³⁴ IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; FGV – Fundação Getúlio Vargas.

³⁵ Segue a definição de cada índice pela ordem da tabela 2: ANP / Brasil – Diesel: levantamento de preços médio ao consumidor realizado pela ANP; IPC-Br: índice de preço ao consumidor que compõe o IGP-DI; IPA-DI: índice de preço no atacado, disponibilidade interna que compõe o IGP-DI; INPC: índice nacional de preço ao consumidor; IPCA: índice de preço ao consumidor amplo.

Tabela B: Estrutura de reajuste proposto

COMPONENTES	ÍNDICES	PESOS
Combustível	ANP / BRASIL – DIESEL	0,21083
Lubrificante	FGV / IPC – Br – Óleo lubrificantes	0,00252
Rodagem	FGV / IPA – DI (OG) – borracha	0,03159
Pessoal*	IBGE / INPC	0,35188
Peças e Acessórios	FGV / IPA – DI – Componentes Veículos	0,04300
Veículos**	FGV / IPA – DI – Veículos	0,31930
Despesas Gerais	IBGE / IPCA	0,04088
TOTAL		1,00000

*"Pessoal" contém: Pessoal de Operação, de Manutenção, de Administração e Vendas, e Serviços de Terceiros. **"Veículos" compreende: Depreciação e Remuneração de Veículos e Outros Ativos.

A fórmula paramétrica proposta para o cálculo do reajuste tarifário foi apresentada da seguinte forma:

$$CC = CC(t-1) * \{1 + [0,21083 * \frac{CO_i - CO_o}{CO_o} + 0,00252 * \frac{LU_i - LU_o}{LU_o} + 0,03159 *$$

$$* \frac{RO_i - RO_o}{RO_o} + 0,35188 * \frac{PE_i - PE_o}{PE_o} + 0,0430 * \frac{PA_i - PA_o}{PA_o} + 0,3193 * \frac{VE_i - VE_o}{VE_o} + 0,04088 * \frac{DG_i - DG_o}{DG_o}]\}$$

Em que:

CC = Coeficiente Calculado

t = Ano; e t - 1 = Ano anterior

CO_i = Preço de Combustível, ANP / média Brasil – Óleo Diesel, relativo ao segundo mês anterior ao da data de reajuste;

CO_o = Preço de Combustível, ANP / média Brasil – Óleo Diesel, relativo ao segundo mês anterior ao da data-base de referência;

LU_i = Número Índice de Lubrificante, FGV / IPC – Br – DI - Lubrificante, relativo ao segundo mês anterior ao da data de reajuste;

LU_o = Número Índice de Lubrificante, FGV / IPC – Br – DI - Lubrificante, relativo ao segundo mês anterior ao da data-base de referência;

RO_i = Número Índice de Rodagem, FGV / IPA – DI (OG) - Borracha, relativo ao segundo mês anterior ao da data de reajuste;

RO_o = Número Índice de Rodagem, FGV / IPA – DI (OG) - Borracha, relativo ao segundo mês anterior ao da data-base de referência;

PE_i = Número Índice do INPC, para Pessoal, relativo ao segundo mês anterior ao da data de reajuste;

PE_o = Número Índice do INPC, para Pessoal, relativo ao segundo mês anterior ao da data-base de referência;

PA_i = Número Índice de Peças e Acessórios, FGV / IPA – DI - Componentes Veículos, relativo ao segundo mês anterior ao da data de reajuste;

PA_o = Número Índice de Peças e Acessórios, FGV / IPA – DI - Componentes Veículos, relativo ao segundo mês anterior ao da data-base de referência;

VE_i = Número Índice de Veículos, FGV / IPA - DI – Veículos, relativo ao segundo mês anterior ao da data de reajuste;

VE_o = Número Índice de Veículos, FGV / IPA - DI – Veículos, relativo ao segundo mês anterior ao da data-base de referência;

DG_i = Número Índice do IPCA, para Despesas Gerais, relativo ao segundo mês anterior ao da data de reajuste;

DG_o = Número Índice do IPCA, para Despesas Gerais, relativo ao segundo mês anterior ao da data-base de referência

P1 = Parâmetro de Ponderação da variação do Índice CO

P2 = Parâmetro de Ponderação da variação do Índice LU

P3 = Parâmetro de Ponderação da variação do Índice RO

P4 = Parâmetro de Ponderação da variação do Índice PE

P5 = Parâmetro de Ponderação da variação do Índice PA

P6 = Parâmetro de Ponderação da variação do Índice VE

P7 = Parâmetro de Ponderação da variação do Índice DG

A SEAE recomendou o uso do IPCA como índice de preços ao invés do IGPM³⁶.

³⁶ Para mais detalhes sobre os problemas relacionados ao uso do IGPM como indexador de tarifas públicas, ver Saintive M.B; Chacur, R.H.D.S. "A Regulação Tarifária e o Comportamento dos Preços Administrados". Documento de Trabalho, SEAE/MF: maio de 2006.

Ainda em relação à escolha dos índices de preços, a Secretaria alertou para o fenômeno denominado retroalimentação de preços, equivalente à possibilidade de interferência de uma empresa permissionária de transporte interestadual e internacional de passageiros na coleta, realizada pelos institutos de pesquisa, de preços dos produtos e serviços que correspondem aos custos do setor e que entram no cálculo da fórmula paramétrica proposta pela ANTT.

Após a análise da escolha dos índices de preços, foram feitas algumas recomendações no intuito de incorporar corretamente os mecanismos de eficiência presentes na regulação tarifária de preço-teto.

Merece destaque a recomendação da revisão das hipóteses sobre o comportamento de mercado constantes na definição dos parâmetros operacionais do setor, quais sejam: percurso médio anual - PMA, índice de passageiros por quilômetro - IPK, índice de aproveitamento padrão - IAP, lotação média da frota e fator redutor de encomendas. Considerando que esses parâmetros continuaram sendo utilizados pela metodologia proposta, foi destacada a necessidade de aprimoramento de sua metodologia de cálculo, na medida em que devem refletir a dinâmica dos mercados. O regime de preço teto, ao não assumir como parâmetros conhecidos as especificações das funções de custo e de demanda, permite reavaliações do grau de concorrência de determinados segmentos, das hipóteses acerca das novas empresas entrantes e da possibilidade de atendimento de novos mercados.

Por fim, fez-se a recomendação de medidas de curto prazo, tais como o desenvolvimento de novo mecanismo de revisão tarifária, em substituição à planilha tarifária vigente, evitando-se a utilização de valores médios para todas as empresas – o que

premia a ineficiência – e a consideração de hipóteses sobre o comportamento de mercado. E na hipótese de se optar pela utilização da planilha tarifária nos processos de revisão tarifária, esta Secretaria salientou a necessidade de desenvolvimento de metodologias de cálculo de depreciação, da taxa de remuneração de veículos e de outros ativos e da realização de estudos que incorporem as especificidades regionais e mecanismos de incentivo à geração de receitas acessórias.

É importante ressaltar que essa capacidade da SEAE de se manifestar em assuntos que envolvem regulação por incentivos se deve, em grande medida, ao fato de que a SEAE tem, em virtude das competências atribuídas ao Ministério da Fazenda, pelo Art. 70 da Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995 (Lei do Real), a função de fixar normas e critérios para a concessão de reajustes e revisões de preços públicos e tarifas de serviços públicos.

A Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995, que dispôs sobre o Plano Real, assim definiu:

Art. 70. A partir de 1º de julho de 1994, o reajuste e a revisão dos preços públicos e das tarifas de serviços públicos far-se-ão:

I – conforme atos, normas e critérios a serem fixados pelo Ministro da Fazenda; e

II – anualmente.

§ 1º O Poder Executivo poderá reduzir o prazo previsto no inciso II deste artigo.

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se, inclusive, à fixação dos níveis das tarifas para o serviço público de energia elétrica, reajustes e revisões de que trata a Lei no 8.631, de 4 de março de 1993.

Pelo Decreto nº 1.849, de 29 de março de 1996, foi delegada ao Senhor Ministro da Fazenda a competência para a prática do ato de que trata o § 1º do art. 70 da Lei nº 9.069, de 1995, acima transcrito. Desde então, cabe à SEAE fazer a análise técnica sobre os pleitos tarifários que se enquadrem no disposto na Lei do Real, com vistas a subsidiar a decisão do Ministério da Fazenda. Em 2005 foram analisados 20 (vinte) processos de reajuste ou revisão tarifária e, até setembro de 2006, 11 (onze) casos foram analisados.

Também nessa linha, o Decreto nº 5.163, de 30 de julho de 2004 estabelece, em seu art. 20, que o Ministério da Fazenda deve ser ouvido na elaboração dos editais para compra de energia e sobre os critérios de reajuste e revisão tarifária³⁷. Dessa forma, o Ministério de Minas e Energia (MME) deve solicitar manifestação do Ministério da Fazenda quanto aos critérios de reajuste dos custos de combustível para os empreendimentos de geração de energia elétrica movidos à gás natural, óleo diesel e combustível. Cabe à SEAE elaborar parecer técnico sobre tais critérios de reajuste.

Outro exemplo de atuação da SEAE, em cumprimento ao disposto na Lei do Real, é a autorização do reajuste das tarifas postais. Nesse caso, a SEAE faz a análise do pleito, encaminhado pelo Ministério das Comunicações, para que se proceda o reajuste.

3.5 Atividades da SEAE no âmbito do GTAR 69/00

Como Secretaria Executiva do GTAR-69, tratado no item 2.3 deste relatório de atividades, as principais atribuições da SEAE são: (i) prover os meios necessários para o funcionamento do Grupo; (ii) receber e circular os pleitos para os ministérios que compõem o GTAR-69/00; (iii) receber e circular as notas técnicas com o posicionamento dos diferentes ministérios; e (iv) informar à Secretaria-Executiva da CAMEX e à Secretaria Nacional da Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) sobre os resultados das discussões do grupo.

A SEAE também elabora nota técnica que subsidia a discussão e a decisão do grupo técnico, sempre que há um pleito de redução tarifária por motivo de desabastecimento.

Em 2006, foram protocolados na SEAE nove pleitos relativos à redução temporária de alíquota de importação por motivo de problemas de abastecimento. Outros seis pedidos foram encaminhados pela Delegação Argentina, sobre os quais o GTAR deve se manifestar.

Em 2006, a SEAE elaborou treze notas técnicas, nas quais analisou a adequação dos pedidos à possível concessão de redução tarifária por razões de desequilíbrio entre oferta e demanda, sugeriu cotas e prazos e avaliou a estrutura de mercado e substituíbilidade. Nas notas, a SEAE ainda verificou a inexistência de produção regional e/ou problemas de insuficiência de produção, sugerindo, conforme o caso, a alteração definitiva de alíquota.

3.6 Atividades da SEAE no âmbito da política agrícola

De acordo com o art. 11 do Anexo do Decreto nº 5.949, de 31.10.2006, em seus incisos citados a seguir, a SEAE tem como atribuições:

³⁷ Cita-se do referido Decreto:

Art. 19. A ANEEL promoverá, direta ou indiretamente, licitação na modalidade de leilão, para a contratação de energia elétrica pelos agentes de distribuição do SIN, observando as diretrizes fixadas pelo Ministério de Minas e Energia, que contemplarão os montantes por modalidade contratual de energia a serem licitados, prevista no art. 28.

[...]

Art. 20. Os editais dos leilões previstos no art. 19 serão elaborados pela ANEEL, observadas as normas gerais de licitações e de concessões e as diretrizes do Ministério de Minas e Energia, e conterão, no que couber, o seguinte:

[...]

XI - critérios de reajuste ou revisão de tarifas, ouvido o Ministério da Fazenda;

VII – acompanhar a implementação, para os setores agrícola e agroindustrial, dos marcos regulatórios, normativos e dos instrumentos de políticas públicas voltados ao crédito, ao abastecimento, à comercialização, à produção e ao consumo;

VIII – promover o desenvolvimento econômico e o funcionamento adequado do mercado, nos setores agrícola,
.....

Nesse sentido, para fins do cumprimento dessas atribuições, a SEAE realiza as seguintes atividades:

- **Abastecimento, Acompanhamento de Mercados Agrícolas e Defesa Comercial:**

- a) exerce atividades de apoio técnico à formulação da política nacional de abastecimento de produtos agropecuários e agroindustriais, de suprimento de matérias-primas básicas, insumos e commodities;
- b) acompanha o comportamento dos preços da Cesta Básica do PROCON/DIEESE;
- c) atualiza as informações constantes do banco de dados agropecuários, o qual contempla a evolução dos preços de diversos produtos agropecuários e commodities agrícolas, das importações e exportações, do quadro de suprimento, notadamente de produtos integrantes da cesta básica, além de indicadores econômicos e financeiros;
- d) assessora a Secretaria de Assuntos Internacionais – SAIN/MF na tomada de posição quanto às ações de governo relativas à defesa comercial, aos processos antidumping e às medidas de salvaguardas de produtos da agropecuária nacional, por meio da elaboração de notas informativas, notas técnicas, pareceres e estudos;

- **Regulação de Atividades Econômicas – Medidas de Política Agrícola:**

- a) examina ou elabora votos ao Conselho Monetário Nacional (CMN), com vistas ao estabelecimento de normas e condições para:
 - (i) financiamentos de custeio agropecuário, comercialização e investimento, com recursos controlados do crédito rural;
 - (ii) financiamentos ao amparo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF;
 - (iii) financiamentos de investimento na agropecuária com recursos repassados pelo BNDES para programas com finalidades específicas e objeto de equalização de encargos financeiros pelo Tesouro Nacional;
 - (iv) financiamentos para capitalização de cooperativas de produtores rurais;
 - (v) financiamentos de custeio, colheita e estocagem de café com recursos do Fundo de Defesa da Economia Cafeeira - FUNCAFÉ;

- (vi) financiamentos de estocagem de álcool, com recursos da Contribuição sobre Intervenção no Domínio Econômico - CIDE;
- (vii) enquadramento de operações no PROAGRO ou PROAGRO Mais, inclusive definição do adicional (prêmio) em função dos estudos do zoneamento agrícola;
- (viii) implementação de mecanismos de comercialização agropecuária (Cédula do Produtor Rural - CPR, contratos de opção, Linha Especial de Comercialização - LEC, etc.) alternativos à modalidade de Empréstimo do Governo Federal - EGF / Política de Garantia de Preços Mínimos - PGPM;
- (ix) definição dos preços mínimos e das regras de comercialização para as safras de verão, de inverno e de produtos regionais;
- (x) prorrogação de vencimento de operações de crédito rural, em função de adversidade climática ou outra situação;
- (xi) alongamento/renegociação de dívidas de crédito rural;
- b) elabora notas de Programação Financeira Mensal das Operações Oficiais de Crédito com vistas ao direcionamento de recursos para equalização de taxas de juros em operações de crédito rural de custeio, investimento e comercialização, bem como para concessão de créditos e aquisição/manutenção de estoques públicos;
- c) elabora pareceres e notas técnicas sobre Projetos de Lei em tramitação no Congresso Nacional, que se refiram à regulamentação na área de produção e mercados agrícolas e agroindustriais;
- d) formula resposta a questionamentos e presta esclarecimentos a parlamentares e entidades representativas de produtores rurais acerca das ações governamentais em prol da agricultura;
- e) mantém contato com outros órgãos de governo, para definição de propostas e encaminhamento de questões de interesse do setor rural;
- f) analisa e elabora minutas de instrumentos legais de interesse do setor rural, compreendendo exposição de motivos, medidas provisórias, decretos, portarias e projetos de lei;
- g) colabora com o Assessor Especial do Ministro para Assuntos Agrícolas, acompanhando o em audiências com parlamentares e em discussões com outras áreas do governo, a respeito de temas de interesse do setor rural, bem como:
- (i) elabora minutas de notas, ofícios, pareceres, memorandos, avisos, portarias, decretos, medidas provisórias e exposições de motivos, conforme requerido pelo Assessor Especial;

- (ii) analisa propostas das pautas do Conselho Deliberativo do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (Condel/FCO) e do Conselho Nacional do Serviço Nacional do Cooperativismo - SESCOOP e oferece subsídios ao Assessor, para posicionamento nas reuniões desses Conselhos.

O quadro 3 ilustra, em números, a atuação da SEAE no âmbito da política agrícola durante o ano de 2006.

Quadro 3 - Produtos da SEAE em 2006 – Política Agrícola

Documento	Qtde.
Nota	48
Voto do CMN	41
Parecer - Projetos de Lei	28
Parecer - Outros	5
Memorando	113
Ofício	19

Fonte: Elaboração da SEAE.

Cabe notar também que, em 2006, a equipe técnica da SEAE participou de 304 reuniões que tiveram por objetivo tratar de temas ligados à política agrícola.

A SEAE participou em 2006 da Comissão Interministerial responsável pela avaliação e proposição das prioridades de assistência ao setor agropecuário com recursos das Operações Oficiais de Crédito, que envolvem o pagamento de equalizações de taxas de juros, a concessão de financiamentos no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar-Pronaf e a liberação de valores destinados à execução da Política de Garantia dos Preços Mínimos. Até o mês de novembro de 2006, foram aportados recursos da ordem de R\$ 3,3 bilhões, dos quais R\$ 2,1 bilhões foram destinados ao pagamento de equalização de preços e de taxas de juros em financiamentos rurais.

Também em 2006, a SEAE participou da discussão e acolhimento de propostas de votos ao Conselho Monetário Nacional para estabelecimento das regras para a safra 2006/2007, merecendo destaque (i) os ajustes em programas de investimento amparados como recursos oriundos do Sistema Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES (Moderfrota, Prodecoop, Propflora, Moderagro, Moderinfra, Prodeagro, Prodefruta e na linha de crédito Finame Agrícola Especial); (ii) os ajustes nas normas de financiamento do Pronaf; (iii) a definição dos preços mínimos básicos e as regras de comercialização para as safras de verão e de produtos regionais 2006/2007 e das regiões Norte e Nordeste 2007; e os preços mínimos básicos para o trigo, triticale e cevada, na safra de inverno 2006.

A SEAE discutiu a proposta de voto ao CMN que culminou com a Criação do Programa de Integração Lavoura – Pecuária - PROLAPEC, sob amparo de recursos oriundos do Sistema BNDES, com vistas a possibilitar a diversificação das atividades do empre-

endimento rural, por meio de rotação de culturas, de cultivos em seqüência ou associados de grãos com a utilização da mesma área para pastagens, propiciando meios para o aumento da produção de grãos, leite e carnes. Os benefícios alcançam a agricultura, com o aumento do teor de matéria orgânica do solo, redução da erosão e supressão de patógenos. Na pecuária, os benefícios incluem a recuperação química dos solos das pastagens, produção de alimento para a estação seca do ano a custos reduzidos, dentre outros. Este sistema de produção é também adequado sob o ponto de vista ambiental, pois reduz a erosão e o uso de defensivos agrícolas, além de propiciar maior retenção de água no solo.

3.7 Promoções comerciais, prêmios e sorteios e loterias

O quadro 4 ilustra, em números, a atuação da SEAE na área de promoções comerciais, prêmios e sorteios e loterias, por tipo de trabalho produzido pela Secretaria, em 2006.

Quadro 4 - Fluxo de Trabalho da SEAE em Promoções Comerciais, Prêmios e Sorteios e Loterias, em 2006

Fluxo de Trabalho	2006
Promoções Comerciais - Entrada de pedidos de autorização	154
Promoções Comerciais – Processos autorizados	149
Promoções Comerciais – Processos homologados	264
Homologação de Loterias	12
Promoções Comerciais – Fiscalizações Realizadas	9
Entrada de denúncia sobre Prêmios e Sorteios	22
Saída de Procedimento Administrativo Sobre Prêmios e Sorteios	38

Fonte: SEAE/MF.

Além das atividades vinculadas à rotina de autorização de promoções comerciais, análise de prestações de contas, bem como de fiscalização, 2006 foi um ano no qual algumas medidas de caráter regulatório foram introduzidas no segmento, cumprindo destacar a edição de duas Portarias: a Portaria MF nº 184, de 19 de julho de 2006, e a Portaria MF nº 215, de 10 de agosto de 2006.

A Portaria MF nº 184, de 2006, foi editada em substituição à Portaria SEAE nº 90, de 2000. Por intermédio dessa Portaria, buscou-se não apenas rever todo o rito procedimental relativo à concessão de autorizações para a realização de distribuição gratuita de prêmios, mas também tornar essa regra um reflexo mais aderente das competências legais relativas às atividades da Lei nº 5.768, de 1971, visto que a Portaria SEAE nº 90, de 2000, encontrava-se desatualizada na medida em que não contemplava a competência legal da Caixa Econômica Federal para atuar no processo conforme prevê a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.

No mérito, a Portaria MF nº 184, de 2006, introduziu ainda alguns conceitos que, após seis anos de contínuas análises e autorizações, entendeu-se ser determinante não apenas para a atuação da Secretaria propriamente dita, mas em especial para que os agentes regulados tivessem acesso a uma maior transparência acerca da conceituação adotada pela Secretaria quando da análise dos pedidos de autorização.

Outra importante medida regulatória introduzida na Portaria MF nº 184, de 2006, refere-se à melhor disciplina das promoções comerciais realizadas por intermédio de títulos de capitalização. Até então, as promoções comerciais, quando efetuadas com a participação dos títulos de capitalização, seja sob a forma de cessão de direitos de participação nos sorteios inerentes aos títulos de capitalização, seja sob a forma de doação de títulos, eram feitas desacompanhadas da necessária autorização por parte desta Secretaria. A nova Portaria veio tornar clara essa necessidade, facilitando, assim, a compreensão da matéria por parte dos agentes regulados e minimizando a possibilidade de esses agentes incidirem nas penalidades da Lei nº 5.768, de 1971.

A Portaria MF nº 184, de 2006, regulamentou ainda um problema que, após seis anos de atuação da Secretaria, se mostrou recorrente, que é o lançamento de produtos oportunistas por meio de promoções comerciais. O Decreto nº 70.951, 1972, veda expressamente que a promoção comercial funcione como fonte de receita das empresas. A princípio, os produtos passíveis de serem objeto de promoção comercial devem ser capazes de existir e se firmar no mercado independentemente de uma promessa de distribuição de prêmios. Assim, regra geral, produtos que não consigam demonstrar sua sustentabilidade econômico-financeira no mercado sem estarem atrelados a uma promoção comercial não podem ser autorizados.

Outra regra introduzida refere-se ao fato de que promoções comerciais que envolvam bens e serviços que necessitem de qualquer forma de descarregamento de dados via telefone e Internet, incluindo, porém não se limitando a isso, serviços de mensagem, serviços de mensagens curtas – SMS – e serviços multimídia – MMS, após a verificação de que os produtos por elas veiculados estão sendo comercializados ininterruptamente há, no mínimo, doze meses. Mais uma vez, com essa medida, buscou-se impedir a criação de produtos oportunistas que visassem tão-somente tornar-se fonte de receita para as empresas que o explorassem.

Por fim, a Portaria MF nº 184, de 2006, trouxe ainda importante alteração, agora do ponto de vista procedimental, para os agentes regulados. A Portaria SEAE nº 90, de 2000, previa, em seu § 6º, art. 1º, o prazo máximo de análise dos pedidos de autorização pelos órgãos responsáveis em 60 (sessenta) dias. Com a edição da Portaria MF nº 184, de 2006, – § 3º do art. 3º - o prazo de análise dos pedidos de autorização foi reduzido para 40 (quarenta) dias, implicando um ganho de eficiência para o agente regulado de 33% (trinta e três por cento). A adoção dessa medida foi uma resposta às inúmeras solicitações encaminhadas à SEAE e à CAIXA para conferir maior agilidade ao processo de análise dos pedidos de autorização, demonstrando-se, assim, a iniciativa da Secretaria em buscar se adequar à dinâmica do mercado por ela regulado.

A Portaria MF nº 215, de 2006, por seu turno, veio disciplinar a questão da restituição da taxa de fiscalização cobrada pela Secretaria e pela CAIXA para analisar e fiscalizar as promoções

comerciais. O ato normativo veio evidenciar as hipóteses em que os agentes regulados têm o direito de receber, integralmente ou parcialmente, a devolução do valor pago a título de taxa de fiscalização, bem como fixou as regras e procedimentos necessários para elaboração do requerimento de restituição.

O ano de 2006 foi ainda o ano em que se deu a consolidação do uso do SMS enquanto instrumento de participação ou inscrição em determinada promoção comercial. Mais uma vez, a Secretaria mostrou-se sensível à demanda dos agentes regulados no sentido de, paulatinamente, se introduzir novas tecnologias no mercado de promoções comerciais. Não obstante, ainda que receptiva à necessidade de modernização, a SEAE fez questão de salientar que algumas cautelas/providências devem ser observadas no caso de deferimento de promoção comercial com uso de SMS. A primeira é que se imponha a obrigação, à empresa promotora, de escolher mecânica promocional que permita a todos os consumidores, independentemente de qual seja sua operadora de telefonia, participar da promoção. Planos de operação que permitam o uso de SMS de uma única operadora não deverão ser autorizados.

A segunda refere-se à exigência de que seja exigido memorial descritivo detalhado da mecânica promocional, do banco de dados a ser utilizado, inclusive com a descrição de sua estrutura, de modo que seja perfeitamente possível a identificação de que a tecnologia utilizada permite o recebimento de mensagens de todas as operadoras e de que não haja o privilegiamento de nenhuma operadora de telefonia móvel. Além do mais, deve ser apresentado plano de contingência para o caso de o sistema de recebimento das mensagens, por algum motivo alheio ao processo, seja interrompido.

3.8 Análise do passivo da extinta SUNAB

Estando clara a competência da SEAE para a análise dos processos da extinta Superintendência Nacional do Abastecimento – SUNAB, o quadro 5 ilustra, em números, a atuação da SEAE em processos administrativos a ela referentes:

Quadro 5 - Processos Administrativos referentes à extinta SUNAB

Fluxo de Trabalho	2006
Processos administrativos encaminhados à SEAE para análise no período	16
Respostas encaminhadas pela SEAE (notas técnicas/ofícios)	2
Notas Técnicas encaminhadas para PGFN, analisando o caso específico e solicitando posicionamento jurídico (referem-se a 5 processos administrativos)	4
Processos administrativos em análise na SEAE	6
Processos administrativos aguardando análise da SEAE	3

Fonte: SEAE/MF.

A Secretaria vem atuando principalmente em processos ainda não concluídos da extinta autarquia, essencialmente no sentido de atualizar o valor das multas aplicadas e fornecer embasamento legal que fundamente melhor as decisões prolatadas nos autos. A análise envolve o uso de um aparato legal complexo

e extenso, que, na maioria dos casos analisados, exige a atualização monetária de mais de quinze anos (período em que o país sofreu a implantação de vários planos econômicos).

3.9 Cooperação com a Advocacia Geral da União – AGU

Quanto à cooperação entre SEAE e a AGU, atualmente, o trabalho tem sido no sentido de auxiliar a AGU nas ações do setor de açúcar e álcool, que envolvem mais de 120 processos, em decorrência do controle de preços exercido pelo Estado sobre o setor. O trabalho consiste em uma análise minuciosa dos autos processuais (alguns processos chegam a ter mais de mil páginas), bem como elaborar planilhas e identificar/mensurar eventuais prejuízos que a peticionaria possa ter incorrido em virtude do controle de preços. Busca-se ainda identificar possíveis teses de fato e de direito que possam contribuir para a diminuição do passivo da União.

4 – Prêmio SEAE de Defesa da Concorrência e Regulação Econômica

Em 2006, foi realizado o I Concurso de Monografias em Defesa da Concorrência e Regulação Econômica - Prêmio SEAE 2006. O Prêmio, idealizado pela SEAE, foi promovido em parceria com a Escola de Administração Fazendária (ESAF), com patrocínio da Fundação Getúlio Vargas e do Banco Mundial, por meio de seu Programa de Assistência Técnica ao Crescimento Equitativo e Sustentável (PACE).

O Prêmio foi lançado com a finalidade de estimular a pesquisa acerca dos temas subjacentes à defesa da concorrência e à regulação econômica e de difundir esses temas junto à comunidade acadêmica brasileira e à sociedade em geral, reconhecendo os trabalhos de qualidade técnica e de aplicabilidade na Administração Pública.

A primeira edição do concurso já contou com um elevado número de inscrições: 154 participantes ao todo, o que evidencia a importância dos temas contemplados.

Nas duas categorias do concurso – a de profissionais e a de alunos da graduação – foram apresentadas monografias de alto nível sobre os dois temas propostos: regulação econômica e defesa da concorrência. Treze monografias foram premiadas, sendo 8 na categoria profissionais e 5 na categoria estudantes de graduação. Os temas dos trabalhos são os mais diversos, abordando não apenas setores específicos, tais como o bancário e o financeiro, o de telecomunicações, o de transporte aéreo e o de energia elétrica, mas também, por exemplo, a questão da independência das Agências Reguladoras no Brasil.

Como parte da premiação, a SEAE publicará o livro Prêmio-SEAE, contendo a íntegra das monografias premiadas, inclusive as 2 contempladas com menção honrosa, e todas já estão disponíveis no sítio da Secretaria na Internet (<http://www.seae.fazenda.gov.br/>).

A Banca Examinadora dos trabalhos foi composta por representantes de instituições - ESAF, Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia (ANPEC) e Conselho Federal

da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) - e por especialistas de notório saber.

De fato, ao incentivar a produção acadêmica nas áreas propostas, com foco para o caso brasileiro, o Prêmio SEAE 2006 colaborou para a produção de trabalhos acadêmicos de grande qualidade técnica e aplicabilidade prática na Administração Pública.

Por fim, contando com ampla divulgação junto a instituições acadêmicas, entidades de classe, órgãos e entidades públicas e privadas, o Prêmio representa o início de um processo sistêmico de aproximação da sociedade ao debate de questões essenciais para o desenvolvimento econômico e o bem-estar coletivo.

5 – Documentos de Trabalho

A Secretaria de Acompanhamento Econômico - SEAE iniciou, em junho de 1999, a série Documentos de Trabalho - DT. Essa série, publicada sem periodicidade definida, tem como escopo a divulgação de estudos referentes aos temas ligados às áreas de atuação da SEAE, destacando-se: (i) defesa da concorrência; (ii) promoção da concorrência; e (iii) regulação econômica. O objetivo principal da série Documentos de Trabalho é o aprofundamento do debate técnico nas áreas de atuação da Secretaria. Em 2006 foram publicados 13 (treze) documentos de trabalho, sendo 11 (onze) de técnicos da SEAE. Com isso, em dezembro de 2006 a série documentos de trabalho da SEAE contava com 44 (quarenta e quatro) estudos.

O DT no 32 foi o primeiro a ser publicado em 2006 e analisa o processo de reestruturação do setor aéreo no Brasil. O trabalho descreve o histórico da regulação dos Estados Unidos, México, Canadá e Brasil, analisando cenários de análise antitruste do codeshare, levando em consideração não só as peculiaridades do setor, mas também os possíveis impactos nas empresas e nos consumidores de serviços de transporte aéreo.

O DT no 33 investiga a regulação tarifária e o comportamento dos preços administrados. O trabalho analisa os setores de energia elétrica, derivados de petróleo, transporte urbano, comunicações, saneamento, planos de saúde e medicamentos. Embora o mercado de medicamentos não faça parte do grupo de preços administrados, conforme definido pelo Banco Central, optou-se por incluí-lo na análise por ser um setor regulado e para o qual se tentou recentemente estabelecer um tipo de regulação por incentivos.

No contexto da reforma do Estado, a partir da modificação do seu papel de operador e proprietário dos ativos para o de Estado regulador, houve a necessidade de realinhar tarifas públicas dos setores recentemente privatizados e/ou liberados, como energia elétrica (distribuição), telecomunicações e derivados de petróleo. Ademais, ocorreram choques adversos sobre os preços administrados, decorrentes, sobretudo, da mudança do regime cambial em 1999, da crise energética em 2001 e, mais recentemente, da

elevação do preço do petróleo no mercado mundial. Como resultado destes fatores, no período de janeiro de 1995 a dezembro de 2005, quando a inflação medida pelo IPCA atingia 149% a variação acumulada dos preços administrados foi de 346%, e a inflação relativa aos preços livres alcançou 115%.

Assim, o DT no 33 busca aprofundar o debate sobre a regulação de preços e tarifas ressaltando principalmente dois aspectos. Primeiro, que a “administração” deste conjunto de preços reflete o fato de que existem mercados na economia que tendem a ser não-competitivos requerendo mecanismos de regulação definidos pelo Estado em complementação ou em substituição à concorrência. Segundo, como o conjunto de mercados regulados é heterogêneo, ainda que todos eles exijam alguma regulação, certamente não o mesmo conjunto de mecanismos regulatórios em geral, ou as mesmas fórmulas de regulação de preços em particular. Portanto, a discussão sobre o comportamento desses preços é intrinsecamente uma discussão sobre a qualidade desses mecanismos de regulação e de sua adequação para o mercado ao qual estão sendo aplicados. O trabalho apresenta uma análise dos principais mecanismos regulatórios adotados no Brasil, fazendo um estudo amplo capaz de identificar pontos para aprimoramento.

O DT no 34, escrito por um pesquisador com larga experiência no setor de telecomunicações que não faz parte do corpo técnico da SEAE, trata da política de unbludling em telecomunicações, por meio de uma revisão de literatura. O trabalho apresenta várias definições e possibilidades de unbludling contextualizando seus pontos positivos, notadamente em termos de concorrência, e pontos negativos, sobretudo no que diz respeito ao volume de investimentos no setor, além de discutir os necessários arranjos regulatórios para tratar o tema de forma adequada.

O DT no 35 trata da retomada da reforma/melhora regulatória no Brasil como um passo fundamental para o crescimento econômico. Esse trabalho foi uma monografia apresentada à Fundação Getúlio Vargas (FGV Management – Núcleo de Brasília) como pré-requisito para a conclusão do curso de Pós-Graduação *Latu Senso* em Administração Pública. O trabalho aponta os riscos e os custos inerentes à regulação, mostra que existe um consenso internacional a respeito da necessidade de racionalização da ação regulatória, descreve a experiência dos países da OCDE no que se refere a iniciativas de melhora/reforma regulatória e propõe sua retomada no Brasil, por meio do desenho de um programa específico de melhora regulatória, articulado e contínuo, que signifique a adoção de uma estratégia do tipo integral, com alcance no governo como um todo, como forma de alavancar o crescimento econômico sustentado.

O DT no 36, intitulado “A interação entre antitruste e antidumping: problema ou solução?”, apresenta as razões pelas quais as variáveis de defesa da concorrência devem ser utilizadas nas análises de aplicação de medidas antidumping. Diversos estudos mostram que a utilização de medidas antidumping por parte dos

países membros da Organização Mundial de Comércio se afastou do objetivo original de proteção da economia nacional contra o dumping predatório, tornando-se um mecanismo de isolamento dos setores contra a competição de produtos importados e, conseqüentemente, adquirindo um viés protecionista. A cláusula do interesse nacional surge como instrumento que viabiliza a interação entre as políticas antidumping e antitruste sem contrariar as normas nacionais e internacionais pertinentes à matéria, permitindo, assim, que ambas as políticas cumpram os objetivos a que se propõem.

O DT no 37 da SEAE, intitulado “Estudo sobre a regulação do setor brasileiro de planos de saúde”³⁸, analisa alguns pontos da regulação do mercado de saúde suplementar no Brasil, instituída em 1998. O desenho institucional de um sistema de saúde que contempla a complementaridade entre os setores público e privado tem sido cada vez mais freqüente na evidência empírica internacional, embora não exista um arcabouço institucional ótimo e os objetivos de equidade e eficiência sejam conflitantes. O trabalho propõe a discussão de três medidas de regulação que podem resultar em aumento da eficiência no setor brasileiro:

- (i) revisão da regra de apreamento (subsídio cruzado entre os grupos etários): há evidências de seleção de risco no Brasil o que torna necessário rever a regra atual para que o pool de risco não fique cada vez mais comprometido reduzindo a eficiência do provimento.
- (ii) redefinição dos atributos de risco sobre os quais a seguradora pode discriminar: no Brasil a regulamentação estabelece 10 grupos etários e não permite discriminação por sexo. Uma redefinição desses grupos poderia incorporar a variável sexo e aumentar a partição dos grupos etários, por exemplo, para garantir a sustentabilidade da carteira reduzindo a seleção adversa e permitindo o incentivo a mecanismos de concorrência.
- (iii) segmentação dos planos: a padronização do desenho de contratos reduz a assimetria informacional entre os consumidores e seguradoras, porém diminui a flexibilidade do desenho de contratos a qual pode resultar em restrição do conjunto de beneficiários na medida em que as seguradoras têm menor liberdade para propor contratos distintos para grupos específicos de indivíduos. Cabe discutir se é possível repensar essa segmentação de modo a permitir uma expansão da carteira de beneficiários.

O DT no 38 busca isolar o efeito das fusões e aquisições – F&As ocorridas no setor de alimentos e bebidas do Brasil na taxa de crescimento do índice de preços ao consumidor. Ou seja, busca-se avaliar se o efeito poder de mercado, dado o aumento da

³⁸ Esse estudo foi contratado pela SEAE através de empréstimo do Banco Mundial, por meio do Programa de Assistência Técnica ao Crescimento Econômico Equitativo e Sustentável (Projeto PACE), que tratou da regulação do mercado de planos de saúde, em especial, a segmentação e o ajustamento de risco dos planos. O estudo foi contratado junto aos pesquisadores da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), centro de excelência na área de pesquisa em economia da saúde no Brasil, e seu resultado foi apresentado à Diretoria da ANS (no dia 11 de dezembro de 2006), com uma repercussão, ao nosso ver, positiva e com a expectativa de possíveis desdobramentos na discussão das propostas apresentadas.

concentração, predomina ou não sobre o efeito eficiência, resultado dos ganhos com economias de escala e escopo e redução dos custos de transação, por exemplo. O trabalho verifica então se o impacto das F&As nos preços é positivo (efeito poder de mercado) ou negativo (efeito eficiência). A conclusão é que o efeito eficiência predomina sobre o efeito poder de mercado, ou seja, as F&As afetam os preços ao consumidor da indústria de alimentos e bebidas de forma negativa. Isso é resultado das economias de escala e escopo presentes no setor, da redução dos custos de transação e da configuração atual do mercado brasileiro. A configuração do mercado consumidor, bem como o ambiente institucional em que se destaca a atuação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, tornam o repasse dos ganhos de eficiência obtidos com o ato de concentração para os consumidores, via redução de preços, a estratégia ótima para as empresas envolvidas em F&A. Esse documento de trabalho resume a tese de doutorado “Fusões e Aquisições na indústria de alimentos e bebidas do Brasil: análise dos efeitos nos preços ao consumidor” de Claudia Assunção dos Santos Viegas, apresentada ao departamento de economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo – FEA/USP.

O DT no 39, “Uma análise sobre a regulação do mercado de produtos correlatos para a saúde”, analisa a estrutura de incentivos econômicos e regulatórios do mercado de produtos e equipamentos para uso médico (também conhecidos como produtos correlatos para a saúde). O maior dispêndio com produtos correlatos decorre, principalmente, de uma maior utilização desses produtos, do processo de incorporação desordenado das mudanças tecnológicas que ocorrem na indústria e da burocracia na normatização do setor, que restringe a oferta. Ademais, a estrutura de incentivos do mercado de produtos correlatos tem forte interação com a estrutura de incentivos do mercado de serviços para a saúde, pois a demanda do primeiro é determinada, fundamentalmente, no âmbito do segundo. Diante disso, o trabalho propõe alterações que podem aprimorar o arcabouço regulatório do setor, a saber:

- i) “protocolização” de procedimentos: criação de um banco de dados nacional com os protocolos de referência para cada procedimento (sugere-se a sua administração pela ANS e Ministério da Saúde - MS), que servirá de orientação para médicos, pacientes e hospitais, minimizando em grande parte o problema da assimetria informacional;
- ii) remuneração diferenciada por performance: para que se reduza a “sobretutilização” dos produtos e equipamentos de uso médico, deve-se pensar em mecanismos que alinhem os incentivos dos médicos/hospitais com os das operadoras de planos de saúde;
- iii) análises de custo-efetividade para subsidiar a incorporação tecnológica;
- iv) simplificação da normatização do setor: o trabalho sugere

re a revisão de algumas resoluções da ANVISA com vistas a incorporar no arcabouço regulatório, além da preocupação sanitária, um foco econômico e concorrencial, buscando reduzir os custos e riscos regulatórios que são, em alguma medida, incorporados ao preço dos produtos, encarecendo o sistema de saúde como um todo.

O mercado de revenda de combustíveis apresenta o maior número de investigações atualmente em curso no Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. Isso motivou um trabalho específico da SEAE, que é apresentado no DT no 40. O trabalho apresenta o desenvolvimento de um filtro com o objetivo de identificar quais os casos cuja investigação deve ser aprofundada. Além de descrever as etapas do filtro de análise de cartéis de revenda de combustíveis, o DT no 40 identifica os mitos e percepções equivocadas que geraram o número excessivo de denúncias. Analisa, por fim, as medidas que vêm sendo adotadas por outros órgãos governamentais no combate a cartéis no setor.

Os documentos de trabalho 41 e 42 tratam de assuntos da área de Comunicação e Mídia. O primeiro deles é dedicado ao estudo da neutralidade de redes. O debate sobre neutralidade de redes diz respeito a até que ponto os fornecedores de acesso podem influenciar ou atuar sobre a informação que flui em suas redes. O trabalho aborda a discussão corrente nos circuitos regulatórios dos Estados Unidos sobre a questão da neutralidade de redes, propondo uma discussão sobre o mix institucional mais adequado para se lidar com o problema no contexto brasileiro. O segundo, o DT no 42, analisa as novas tendências na gestão do espectro radioelétrico. Diante da crescente demanda pela ocupação do espectro, é fundamental buscar novas maneiras de utilizá-lo. Para tanto, é preciso avaliar se a abordagem tradicional denominada comando-e-controle, segundo a qual a autorização de uso de uma determinada frequência deve ser bastante rígida, é a forma mais adequada de gerenciar o uso do espectro. Nesse contexto, o trabalho apresenta uma revisão de literatura sobre as novas formas de gerir o uso das ondas de rádio. É possível perceber que todas elas possuem em comum uma premissa básica: a flexibilização das normas que tutelam o seu uso.

O DT no 43 propõe uma análise introdutória sobre a regulação dos jogos de azar na América do Norte. Os jogos de azar fazem parte da história de muitas nações em todo o mundo. Atualmente, tem havido uma tendência de expansão e implantação de novas modalidades nos países onde a prática do jogo é legalizada, o que indica que a aceitabilidade do público em geral tem aumentado, principalmente nos países onde a decisão pela legalização ou não dos jogos de azar é precedida por uma consulta pública formal, mediante plebiscito ou referendo. O DT no 43 aponta os principais aspectos e desafios regulatórios para os governos da América do Norte no tocante à política de regulação e legalização, principalmente através de uma análise custo-benefício. Aspectos como o aumento da arrecadação sem concomitante aumento de impostos, disponibilidade de entretenimento e lazer, desenvolvi-

mento do turismo local e aumento de renda são apontados como os principais benefícios trazidos com a opção pela legalização e expansão dos jogos, ao passo que problemas e patologias associadas ao jogo, distúrbios psíquicos como a depressão e o isolamento, falência familiar, dependência e vício, e, em casos extremos, o cometimento de suicídio são os principais itens que caracterizam as potenciais conseqüências negativas.

O DT no 44 foi o décimo documento de trabalho publicado em dezembro de 2006, encerrando a série desse ano que contou com 13 DTs. O trabalho visa abordar os antecedentes e os impositivos que ensejam a utilização da cláusula do interesse público em processos de investigação antidumping, considerando como parâmetros de estudo países ou grupos de países que têm experimentado o uso desta cláusula – como o Canadá e a União Européia, com o fim de elaborar uma proposta de definição de variáveis de análise de critérios para sugerir a aplicação da mencionada cláusula na esfera da defesa comercial brasileira.

Do exposto, percebe-se que os documentos de trabalho da SEAE possuem vários objetivos, destacando-se: (i) dar maior publicidade e transparência a trabalhos efetuados pela Secretaria, como o DT no 40; (ii) dar maior amplitude a trabalhos feitos por técnicos da SEAE, nas áreas de interesse da Secretaria, em atividades externas à SEAE, como os DTs 35 e 38; (iii) sinalizar uma agenda futura para questões de regulação como os DTs 41, 42 e 43, além de refletir sobre políticas e marcos regulatórios em andamento, como os DTs 33, 36, 37, 39 e 44.

Todos os trabalhos buscam na teoria, na evidência empírica e/ou na experiência internacional elementos que possibilitem aprimorar políticas públicas para o caso brasileiro. Com vistas a incentivar o debate técnico, a série conta também com a participação de pesquisadores externos da SEAE, com notório saber nos temas apresentados, como é o caso do DT no 34. Pelas suas características e motivações, esses trabalhos podem subsidiar possíveis posições oficiais da Secretaria, bem como de outros órgãos do governo, lançando luz a temas relevantes e atuais.

6 – Programa de Intercâmbio

Desde 2004 a SEAE promove o Programa de Intercâmbio com o objetivo de proporcionar aos estudantes de graduação, mestrado e doutorado a oportunidade de participar da formulação e aprimoramento de políticas públicas voltadas para defesa da concorrência e regulação econômica.

O público-alvo é composto por estudantes de graduação, mestrado e doutorado dos cursos de Agronomia, Ciências Econômicas e Direito. Por vezes, a depender da demanda da Secretaria, há a participação de alunos de outros cursos.

As atividades são direcionadas para a defesa da concorrência e regulação econômica envolvendo discussões teóricas, interação com o corpo técnico da SEAE e demais órgãos do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE e Secretaria de Direito Econômico - SDE) além de possíveis palestras ministradas por especialistas da área.

Normalmente há duas edições do Programa, coincidindo com o período de férias, para possibilitar a participação de estudantes de instituições distantes de Brasília. Ao longo do tempo, a SEAE já recebeu mais de 30 intercambistas, com a participação de estudantes de várias cidades do Brasil, como Rio de Janeiro, São Paulo, Goiânia, Recife, Campinas, Piracicaba, Botucatu, São José dos Campos, Maringá, Uberlândia, Belo Horizonte, oferecendo a vários alunos a oportunidade de participarem das atividades da SEAE.

Muitos alunos acabam por se interessar em seguir carreira no serviço público após a experiência do intercâmbio. Exemplo disso é a SEAE contar atualmente com técnicos que participaram do Programa.

O anexo 2 apresenta a relação dos trabalhos desenvolvidos pelos intercambistas em 2006, nas edições de janeiro e julho. Os trabalhos abordam temas das coordenações-gerais da SEAE, subsidiando trabalhos internos da Secretaria. Nem sempre é possível dar publicidade ao conteúdo, dado o caráter confidencial das informações utilizadas nos trabalhos.

A cada edição do Programa de Intercâmbio, a SEAE vem conseguindo atrair mais candidatos, o que tem possibilitado a seleção de alunos de instituições de excelência. Em média, a SEAE conta com 100 candidatos em cada edição, o que dá uma relação média de 13 candidatos por vaga, visto que, em média, cada Coordenação da SEAE recebe um intercambista por edição.

Vale comentar que em 2006, o intercambista Marcel Stenner dos Reis, com o co-autor Guilherme Tinoco Lima Horta, obteve o segundo lugar do Prêmio SEAE de Defesa da Concorrência e Regulação Econômica, na categoria estudantes de graduação, no tema defesa da concorrência, com o trabalho "Restrições Verticais: eficiências, danos e implicações à análise econômica".

7 – PACE - Programa de Apoio à Agenda de Crescimento Econômico Equitativo e Sustentável

O Programa de Assistência Técnica ao Crescimento Equitativo e Sustentável (PACE) corresponde a empréstimo realizado pelo Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) – também conhecido como Banco Mundial – ao Governo Brasileiro, “com o objetivo de apoiar atividades de assistência técnica destinada a promover o aumento da produtividade da economia brasileira”.³⁹

O PACE envolve projetos e estudos destinados a promover reformas microeconômicas nas áreas de logística, sistema financeiro, inovação e clima de negócios. Sobre este último ponto, o foco do Programa “está no aperfeiçoamento do marco regulatório para os setores de infra-estrutura, no controle de abuso do poder econômico (defesa da concorrência), na simplificação dos procedimentos de registro e legalização de empresas e na reforma do arcabouço legal que rege os processos falimentares”.⁴⁰

A SEAE é uma das 20 entidades governamentais que participa do PACE. A Secretaria é responsável pelo “Componente 2” do Ministério da Fazenda, na área de “Regulação”: elaboração de estudos que contemplem propostas de melhoria do marco regulatório em diversos setores. Os projetos dividem-se em dois tipos principais: o de Estudos de alta complexidade e o de Estágios Profissionais no Exterior. O ano de 2006 foi marcado pela realização de importantes projetos. Devido ao êxito alcançado, para 2007, são previstos novos e importantes projetos a serem contratados.

Alguns dos Projetos de Estudos desenvolvidos em 2006 pela SEAE foram: “Regulação do Setor Brasileiro de Planos de Saúde”, estudo concluído em dezembro de 2006; “Regulação do Setor de Transporte Aéreo Nacional”, estudo concluído em dezembro de 2006; elaboração de Estudo e Mapeamento de “Mercados relevantes de Medicamentos”, projeto iniciado no primeiro

³⁹ PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA AO CRESCIMENTO EQUITATIVO E SUSTENTÁVEL (PACE). Site eletrônico da Secretaria de Política Econômica (SPE). Disponível em: <<https://www.fazenda.gov.br/spe/pace/site/pace/default.asp>>. Acesso em 18 jan 2007

⁴⁰ Idem.

semestre de 2006; realização do “I Prêmio SEAE de Monografias em Defesa da Concorrência e Regulação Econômica”, que teve a cerimônia de premiação realizada em 29 de novembro de 2006, e deve ser encerrada com a publicação do livro “Prêmio-SEAE 2006”, com a íntegra das 13 monografias premiadas.

Foram ainda realizados dois estágios profissionais no exterior durante o segundo semestre de 2006: a capacitação profissional de servidora da SEAE na Instituição “Loterias y Apuestas Del Estado”, em Madrid, Espanha, por 30 dias; e a capacitação profissional de servidor da SEAE visando “à Formulação de Políticas e à Regulação Estatal na Área de Parcerias Público-Privadas nos Setores de Transporte”, em Londres, Reino Unido, por 12 dias.

Observa-se a abrangência e o sucesso da parceria entre a SEAE e o PACE, não apenas pelo crescente número de projetos executados, mas principalmente pelos resultados positivos já alcançados, comprovados pela alta qualidade dos trabalhos contratados e sua pertinência e adequação para a dinamização da economia nacional. Conclui-se que a atuação da SEAE, voltada para a promoção e defesa da concorrência e para o aprimoramento do ambiente regulatório, coaduna-se perfeitamente com os objetivos do PACE, especialmente a busca da melhoria geral do clima de negócios do País.

8 – Participação e promoção de eventos

Como demonstrado nas seções anteriores, a SEAE intensificou sua atuação nas áreas de regulação e promoção da concorrência. Diante disso, a Secretaria vem sendo convidada a participar de eventos nessas áreas. Em 2006, merece destaque a atuação da SEAE nos seguintes eventos:

- Palestra no Simpósio Mackenzie de Direito da Concorrência, sobre o tema “Defesa Comercial e Defesa da Concorrência”.
- Palestra no Simpósio Mackenzie de Direito da Concorrência, sobre o tema “Agências Reguladoras e Concorrência”.
- Palestra no Seminário Internacional sobre Política e Lei de Concorrência na América Latina e Caribe, organizado pela Escola de Direito da FGV-SP e pela UNCTAD, com o tema “Reflexões sobre a Experiência e o Futuro das Políticas de Defesa da Concorrência no Brasil”.
- I Seminário Internacional Estabilidade Econômica e o Judiciário (31 de agosto de 2006)
- Palestra no Seminário Internacional de Regulação em Saúde: qualificação da Saúde Suplementar, promovido pela ANS, sobre o tema Estímulo à Eficiência do Mercado.
- Palestra no 12º Seminário Internacional de Defesa da Concorrência, promovido pelo IBRAC, sobre o tema regulação bancária.
- Congresso ABETAR 2006. Entidade promotora: Associação Brasileira de Transportes Aéreos Regionais. Título da palestra: Regulação e Concorrência no Setor Aéreo.
- V Simpósio de Transporte Aéreo
- Reunião do Comitê de Concorrência da OCDE, sobre o tema regulação bancária.

- Seminário Nacional da NTU (Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos). Brasília – DF. Painel: “Aplicabilidade de Índice Setorial de Preços para o Transporte Público Urbano”.
- Participação em seminário na UERJ, com palestra sobre o tema “Fixação de Preços de Revenda: Aspectos Positivos e Negativos da Prática”.

Em dezembro de 2006, a SEAE promoveu a apresentação do trabalho “Estudo sobre a regulação do setor brasileiro de planos de saúde” que foi contratado pela SEAE através de empréstimo do Banco Mundial, por meio do Programa de Assistência Técnica ao Crescimento Econômico Equitativo e Sustentável (Projeto PACE). O trabalho tratou da regulação do mercado de planos de saúde, em especial, a segmentação e o ajustamento de risco dos planos, dando origem ao Documento de Trabalho nº 37 da SEAE. O estudo foi apresentado à Diretoria e a técnicos da ANS, no Ministério da Fazenda no Rio de Janeiro, com o propósito de debater os principais resultados do trabalho e propor uma agenda para o setor.

A SEAE promoveu dois workshops em 2006 sobre a conversão de pulso para minutos no sistema de cobrança do serviço de telefonia fixa. Em fevereiro de 2006, o evento foi na Anatel, com os institutos de pesquisa que calculam índices de preços ao consumidor, a saber: FGV/RJ, FIPE, IBGE e Dieese. Na ocasião, a agência esclareceu aos institutos de pesquisa de preços e aos técnicos do Ministério da Fazenda detalhes sobre a primeira etapa da regulamentação do processo de conversão pulso-minuto, relativo à tarifação de chamadas locais das concessionárias do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC).

A segunda edição do evento foi em dezembro, nas dependências da FGV/RJ, com participantes das mesmas instituições que estiveram presentes no primeiro workshop. O propósito dessa segunda rodada foi o de se debater as características do Plano Alternativo de Serviço de Oferta Obrigatório (Pasoo), aprovado pelo Conselho Diretor da Anatel, em sua 417ª Reunião Ordinária. Esse evento contribuirá para o aprimoramento dos cálculos dos índices de preços que incluem os serviços de telefonia fixa.

Ainda em dezembro de 2006, a SEAE promoveu a apresentação do trabalho “A Experiência Brasileira na Desregulamentação do Transporte Aéreo: um Balanço e Propositura de Diretrizes para Novas Políticas”, que foi contratado pela SEAE através de empréstimo do Banco Mundial, por meio do Programa de Assistência Técnica ao Crescimento Econômico Equitativo e Sustentável (Projeto PACE). O trabalho analisa a conduta competitiva das principais empresas aéreas brasileiras e aponta para a existência de ganhos de eficiência no setor aéreo decorrentes da desregulamentação, em virtude do maior grau de competição. Analisa-se também o impacto de choques exógenos, notadamente aqueles oriundos de variações da taxa de câmbio, sobre o bem-estar econômico líquido no setor. A apresentação do estudo, realizada no Ministério da Fazenda em Brasília, contou com a presença de

técnicos da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, da Infraero, do Ministério da Defesa e da Casa Civil da Presidência da República.

9 – Atividades de treinamento

A SEAE buscou capacitar seus técnicos principalmente para as atividades na área de defesa e promoção da concorrência com treinamentos ao longo dos últimos anos. Reconhecendo a especificidade dessa atividade, a SEAE tem procurado viabilizar oportunidades de treinamento para os técnicos da Secretaria, e segue dando estímulo a seus servidores para que freqüentem cursos e treinamentos oferecidos por instituições públicas e privadas, além de propiciar a participação do seu corpo técnico em seminários e outros eventos de destaque na área de defesa e promoção da concorrência, tanto em nível nacional como internacional. O quadro 6 mostra uma relação de cursos e seminários dos quais participaram técnicos da SEAE, bem como os principais objetivos buscados em cada tipo de treinamento.

Quadro 6 - Principais ações de treinamento da SEAE com foco na defesa e promoção da concorrência

Ano	Principais atividades de capacitação	Organizador	Objetivo
2004	ICN Cartels Workshop 2004	International Competition Network - ICN	Capacitar os técnicos e acompanhar as discussões recentes em diversos países sobre técnicas de investigação de cartéis.
	Curso de Econometria	SEAE / ESAF	Capacitar os técnicos para a aplicação de métodos econométricos nas análises da SEAE, por exemplo, nos pareceres de atos de concentração.
	Curso de Teoria do Jogos	SEAE / ESAF	Capacitar os técnicos para a aplicação de modelos de teoria dos jogos nas análises de defesa da concorrência (atos de concentração e condutas) e nas análises de regras regulatórias.
2005	Reunião com autoridades antitruste da Itália	SEAE / AGCM	Estudar a experiência italiana de análise de fusões e aquisições nos setores de cimento / concreto e papel e celulose.
	ICN Cartels Workshop 2005	ICN	Capacitar os técnicos e acompanhar as discussões recentes em diversos países sobre técnicas de investigação de cartéis.
	Seminário Internacional "Avanços na Economia da Lei de Concorrência"	Laboratorio di Economia, Antitrust, Regolamentazion (LEAR)	Troca de experiências com outros países no que se refere a diversos temas de defesa da concorrência, em suas funções preventiva e repressiva.
	Curso "Defensa de la Competencia en Sectores de Infraestructura"	Universidad Argentina de la Empresa – Centro de Estudios Económicos de la Regulación	Capacitar os técnicos em práticas de defesa da concorrência em setores regulados
	Curso de Economía de La Regulación II (Avanzado)	UADE (Argentina)	Capacitar os técnicos em assuntos de regulação, dada a interface do tema com as políticas de defesa e promoção da concorrência.

	Seminário de Estudo em Método Quantitativo Aplicado à Defesa da Concorrência e à Regulação Econômica	SDE / IPEA	Discutir a utilização de métodos quantitativos nas análises antitruste, em especial, nas análises de atos de concentração.
2006	Mini Curso Métodos Quantitativos e Guias de Análise na Defesa da Concorrência	SDE / CADE	Capacitar técnicos para a aplicação de métodos quantitativos nas análises de atos de concentração.
	Seminário "O Judiciário na Defesa da Concorrência"	IBRAC / AJURF	Abordar o tema dos limites de atuação do Poder Judiciário em matérias de defesa da concorrência, principalmente na revisão das decisões proferidas pelo CADE.
	Seminário Internacional "Reestruturação e Regulação do Setor de Energia Elétrica e Gás Natural"	Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ	Capacitar os técnicos e acompanhar as discussões acerca das características, dinâmicas e especificidades na regulação dos setores de energia elétrica e gás natural, tendo como contraponto a experiência européia.
	Reunião com autoridades antitruste dos EUA	SEAE / Federal Trade Commission	Discutir a experiência norte americana na análise de fusões e aquisições no setor de supermercados.
	33ª Conferência Internacional Anual de Política Antitruste	Fordham University School of Law	Acompanhar discussões recentes nos EUA e Europa sobre como tratar fusões internacionais e como incorporar a análise de poder coordenado nas análises de fusões e aquisições. Capacitar os técnicos para elaborar análise de casos de conduta anticompetitiva e de promoção da concorrência.
	Reunião do Comitê de Concorrência da OCDE	OCDE	Troca de experiências no âmbito da OCDE referente à política antitruste.
	Reunião do Comitê de Governança Pública da OCDE	OCDE	Discutir temas relacionados à qualidade da regulação, reforma regulatória e análise de impacto regulatório.
	3º Fórum Mundial de Energia	National Association of Regulatory Utility Commissioners (EUA)	Capacitar os técnicos e acompanhar as discussões recentes em diversos países sobre os principais problemas regulatórios e de concorrência no setor de energia
	Portabilidade Numérica	Associação Brasileira das Prestadoras de Serviços de Telecomunicações Competitivas	Entender a portabilidade numérica no setor de telecomunicações, já que essa é uma questão relevante para o aumento da competição entre as empresas do setor.
	III Painel Setorial de Energia Elétrica	Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica - ABRADDEE	Acompanhar discussões recentes no Brasil envolvendo aspectos regulatórios e de fusões e aquisições no setor elétrico
	Seminário "Antitruste e Inovação"	Centro de Ciências Sociais de Berlim e International Competition Network - ICN	Acompanhar as discussões recentes nos EUA e na Europa sobre como incorporar a perspectiva dinâmica da inovação na análise antitruste.
	Fórum Mundial de Loterias - "Além do Horizonte – o futuro da indústria de loterias no mundo"	Associação Mundial de Loterias	Capacitar técnicos para tratar de temas relacionados à legalidade e à ética na exploração da atividade lotérica, como regulamentar/coibir o jogo supranacional que hoje ocorre pela Internet.
	WLA 2006 – Convenção e Feira Comercial/Exposição – Além de um Mundo de Números	Associação Mundial de Loterias	Capacitar técnicos para tratar de temas relacionados à questão da transparência na administração de loterias, da governança corporativa e da responsabilidade social dos agentes.

Fonte: SEAE/MF.

10 – Anexo 1 - SEAE em números 2006

	TOTAL
1 Documento de trabalho	13
2 E-mails institucionais respondidos	1812
3 Notas à imprensa	19
4 Elaboração de notas técnicas / informativas	205
5 Elaboração de pareceres (Atos Normativos)	59
6 Elaboração de pareceres (Regras Regulatórias)	11
7 Elaboração de votos CMED	2
8 Elaboração de votos CMN	41
9 Processo de reajuste ou revisão tarifária	15
10 Processos Administrativos recebidos referentes à extinta SUNAB	16
11 Processos Administrativos Expedidos Referentes à extinta SUNAB	0
12 Promoções Comerciais - Entrada de pedidos de autorização	154
13 Promoções Comerciais – Processos autorizados	149
14 Promoções Comerciais – Processos homologados	264
15 Homologação de Loterias	12
16 Promoções Comerciais - Fiscalizações Realizadas	9
17 Entrada de denúncia sobre Prêmios e Sorteios	22
18 Saída de Procedimento Administrativo Sobre Prêmios e Sorteios	38
19 Entrada de Atos de Concentração	411
20 Saída de Pareceres rito sumário sobre Atos de Concentração	258
21 Saída de Pareceres rito não sumário sobre Atos de Concentração	119
22 Solicitação de medidas cautelares em Ato de Concentração ou Saída de Pareceres sobre pedido de medidas cautelares	1
23 Elaboração de Pareceres (Saneamento Jurídico - COGDC)	3
24 Entrada de denúncia sobre condutas anticoncorrenciais	8
25 Saída de denúncia sobre condutas anticoncorrenciais	14
26 Entrada de averiguação preliminar de condutas anticoncorrenciais	19
27 Saída de averiguação preliminar de condutas anticoncorrenciais	40
28 Abertura de Procedimento Administrativo de Condutas Anticoncorrenciais	3
29 Saída de Procedimento Administrativo de Condutas Anticoncorrenciais	2
30 Entrada de Processo Administrativo de Condutas Anticoncorrenciais	28
31 Saída de pareceres sobre Processo Administrativo de Condutas Anticoncorrenciais	5
32 Saída de ofícios de não manifestação da SEAE em processos Administrativos, Averiguações Preliminares e Procedimentos Administrativos (SDE) de Condutas Anticoncorrenciais	31
33 Entrada de Procedimento Administrativo de Condutas Anticoncorrenciais (SDE)	82
34 Saída de Procedimento Administrativo de Condutas Anticoncorrenciais (SDE)	16
35 TOTAL	3872

Fonte: SEAE/MF.

11 – Anexo 2 – Trabalhos realizados durante o Programa de Intercâmbio da SEAE em 2006

- “Formação de cartéis no mercado de revenda de combustíveis”. Intercambista: Tiago Ferreira.
- “Análise Preliminar de Índícios Econômicos em Denúncias de Cartel na Revenda de Combustíveis”. Intercambista: Fábio Terra.
- “Codeshare Varig - TAM: Uma Análise Quantitativa”. Intercambista: Débora Lovadine.
- “Importância da Informação para Promoção da Concorrência no Setor de Medicamentos”. Intercambista: Samantha Ferreira e Cunha.
- “Interconexão em Telecomunicações o Caso Brasileiro e Internacional” . Intercambista: Michele Merética Miltons.
- “Guias de Análise de Atos de Concentração Horizontal: uma breve comparação metodológica”. Intercambista: Philippe Eduardo Schefer Berman.
- “Verticalização da Produção no Mercado Brasileiro de Combustíveis”. Intercambista: Renata Rosada Silva.
- “A dinâmica do Segmento Produtor de Soja: Um Enfoque Sobre a Decisão do Produtor”. Intercambista: Roberto Scorsatto Sartori.
- “Análise de Prática de Preços Predatórios no Mercado Revendedor de Combustíveis de Sororocaba – SP”. Intercambista: Marcel Stenner dos Reis.
- “Regime de tarifas aeroportuárias no Brasil”. Intercambista: Lilian Cornetta.
- “Uma Proposta de Classificação de Planos de Saúde individuais”. Intercambista: Ivan L. B. Ferraz.
- “A experiência brasileira na aplicação de medidas antidumping: interface entre defesa comercial e defesa da concorrência”. Intercambista: Fábio Salim.
- “Planos Funerários – Modalidade de captação antecipada de poupança popular”. Intercambista: Caroline Panuzzio.

- “O Mercado de GLP” . Intercambista: Acauã Brochado.
- “Potencial de créditos de carbono da Suinocultura Brasileira”. Intercambista: Rafael Gonçalves dos Reis.
- “A importância da portabilidade numérica na promoção da concorrência no mercado de Telecomunicação”. Intercambista: Kátia Honda.
- “Experiência regulatória internacional do Mercado de Produtos Correlatos para a Saúde”. Intercambista: João Manoel de Lima Júnior.

Impressão
Cemad/Esaf

Tiragem
300 exemplares

Editado em 2006
Cópias desta publicação estão disponíveis na Secretaria de
Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda

Esplanada do Ministérios, Bloco P, 3º andar, sala 304
Tel. 55 61 3412-2370 / Fax: 55 61 3412-1752
seae@fazenda.gov.br
www.fazenda.gov.br/seae

