



**MINISTÉRIO DA FAZENDA**  
**Secretaria de Acompanhamento Econômico**

Parecer n.º 019/ COGPA/SEAE/MF

Brasília, 26 de janeiro de 2001.

**Referência:** Ofício nº 573/00/SDE/DPDE/MJ, de 08 de fevereiro de 2000.

**Assunto:** PROCESSO ADMINISTRATIVO nº  
08001.000852/99-21

**Representantes:** Sindicato Rural de Presidente Prudente,  
Sindicato Rural do Distrito Federal e Sindicato Rural do  
Paraná.

**Representados:** Sindicato Nacional da Indústria de  
Produtos para a Saúde Animal – Sindan, Coopers Brasil,  
Merial Saúde Animal, Bayer S.A., Hoechst Roussel  
Veterinária S.A., Vallée S.A. e Laboratórios Pfizer Ltda.

**Conclusão:** Recomenda a extinção da Central de  
Selagem com ressalva

**Versão:** Pública

=====

O presente parecer técnico destina-se à instrução de processo constituído na forma da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, em curso perante o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência – SBDC.

Não encerra, por isto, conteúdo decisório ou vinculante, mas apenas auxiliar ao julgamento, pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, dos atos e condutas de que trata a Lei.

A divulgação de seu teor atende ao propósito de conferir publicidade aos conceitos e critérios observados em procedimentos da espécie pela Secretaria de Acompanhamento Econômico – SEAE, em benefício da transparência e uniformidade de condutas.

A Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça informou à SEAE, nos termos do art. 38 da Lei nº 8.884/94, da instauração de Processo Administrativo referente à denúncia de prática de aumento abusivo de preços e adoção de conduta uniforme ou concertada, apresentada pelo Sindicato Rural de Presidente Prudente, Sindicato Rural do Distrito Federal e Sindicato Rural do Paraná contra o Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para a Saúde Animal – Sindan e as empresas Bayer S.A.,

Coopers Brasil, Hoechst Roussel Veterinária S.A., Laboratórios Pfizer Ltda., Merial Saúde Animal e Vallée S.A.

## I. Da Denúncia

2. Em 07 de maio de 1999, por despacho do então Secretário de Direito Econômico, Sr. Ruy Coutinho do Nascimento, foi instaurado o Processo Administrativo nº 08001.000852/99-21, “com o fim de ser apurada a existência de condutas infringentes à livre concorrência, passíveis de enquadramento no art. 21, incisos I, II, III, X e XXIV da Lei nº 8.884, de junho de 1994, consistentes em: 1) praticar, em acordo com concorrente, preços e condições de venda; 2) obter ou influenciar conduta comercial uniforme entre concorrentes; 3) dividir mercados; 4) regular mercados; e 5) impor preços excessivos ou aumentar sem justa causa o preço de venda de mercadoria; condutas estas que tipificam as infrações definidas no art. 20, incisos I, II, III e IV do mesmo diploma legal.”<sup>1</sup>

3. A instauração do referido processo para apuração da existência de condutas infrativas à ordem econômica foi sugerida pela Inspeção Geral da Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça. Conforme relatório apresentado por esta Inspeção, há “indícios de que os fabricantes das vacinas não concorrem efetivamente entre si, mantendo unificada a distribuição dos produtos e decidindo em conjunto questões referentes a produção e preços” (fls. 04 e 05) e aponta as seguintes evidências:

- criação de um Centro de Distribuição para escoamento de toda a produção nacional de vacinas contra a febre aftosa. Posteriormente, este centro passou a ser denominado de Central de Selagem;
- declarações do Presidente do Sindan, Sr. Nelson Antunes, em entrevista concedida à revista DBO Rural<sup>2</sup>, a respeito da criação do Centro Unificado para a distribuição de vacinas, situado em Jundiá – SP, sob a fiscalização do Ministério da Agricultura, **quando ele teria afirmado que a unificação da distribuição era uma solução criativa para economizar custos e otimizar esforços, que inibiria “algo que também vinha sendo apontado como danoso ao próprio setor, a concorrência predatória na área de preços”**. O Sr. Nelson Antunes teria identificado como vantagens do processo:

<sup>1</sup> Cf. despacho publicado no D.O.U. do dia 10 de maio de 1999.

<sup>2</sup> Revista DBO Rural – Anuário de Pecuária de Corte, ano 17, nº 219, jan/fev/99, pp 106-108.

“o Ministério da Agricultura pode fiscalizar mais eficientemente a qualidade e os prazos de validade dos produtos, as empresas se livram, individualmente, de adquirir equipamentos para a selagem (máquinas para isso custam US\$ 70.000 a US\$ 80.000), os sistemas estaduais e/ou regionais de controle da doença dispõem de dados consolidados mais confiáveis”(fls. 05);

- a prática do mesmo preço por todos os laboratórios;
- percentual elevado de aumento dos preços pretendidos, sem aparente correspondência com o aumento dos custos e sem relação de proporcionalidade com os percentuais de variação cambial. Os preços por dose, no varejo, teriam variado, conforme os representantes, entre R\$ 0,27 em 03.11.98, R\$ 0,51 em 20.01.99 e R\$ 0,75 em maio de 1999, o que corresponderia a um aumento de 177,77%.

## II – Dos Fatos

### II.1 – O Programa Nacional de Erradicação da Febre Aftosa

4. Os primeiros casos de febre aftosa surgiram, na América do Sul, em 1870. Em 1934, o governo brasileiro aprovou o *Regulamento do Serviço de Defesa Sanitária*, que incluía a febre aftosa entre as doenças contempladas. Em 1951, foi implementado o *Programa Nacional de Combate à Febre Aftosa*. A partir de 1963, com o objetivo de erradicar a doença no País, o governo iniciou as campanhas nacionais de vacinação.

5. Até o início da década de 90, a Organização Internacional de Epizootias - OIE reconhecia apenas a categoria “País livre da febre aftosa”. A partir de então, foram estabelecidos critérios de zonificação, que permitem o reconhecimento de partes do país como livres da doença.

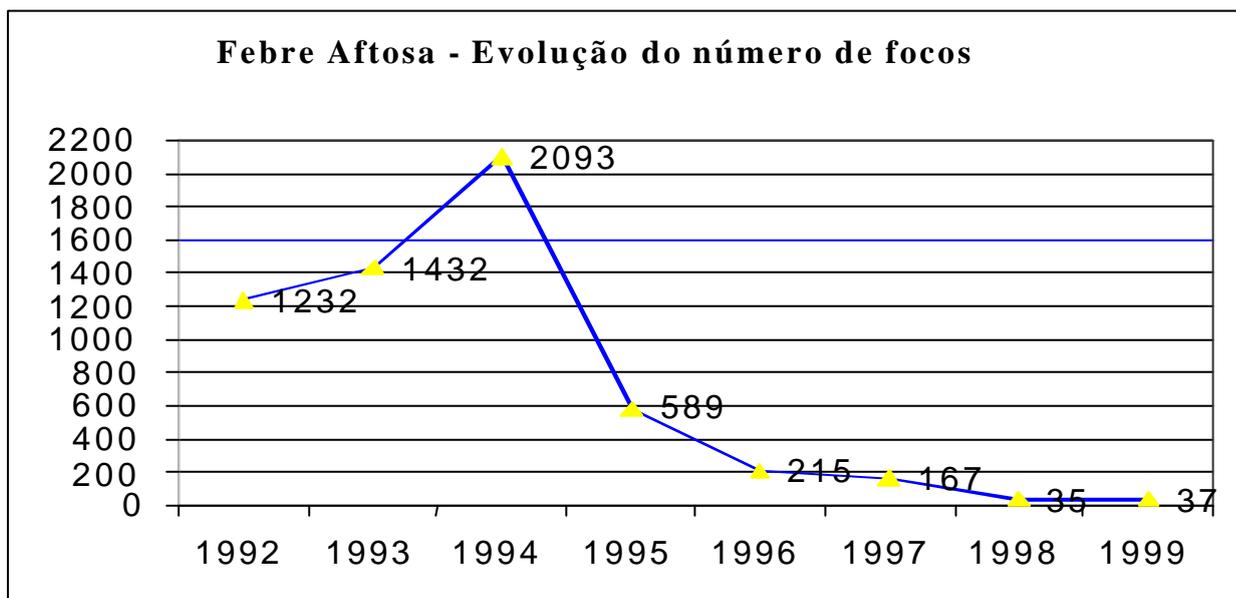
6. No Brasil, a partir de 1992, por meio da *Revisão da Política e das Estratégias de Combate à Febre Aftosa*, incorporou-se definitivamente o objetivo de erradicação e estabeleceu-se a base metodológica para a eliminação progressiva da doença. A vacinação tornou-se obrigatória. Atualmente são realizadas, anualmente, duas campanhas de vacinação.

7. O Programa Nacional de Erradicação da Febre Aftosa, atualmente em execução, leva em consideração a regionalização das atividades com base nos circuitos pecuários e estabelece uma maior

abertura para a participação da iniciativa privada. Os circuitos pecuários são regiões de economia pecuária relativamente independentes, que possuem formas produtivas predominantes, correspondendo a cada modalidade um comportamento diferenciado da doença. As áreas de risco foram mapeadas. Criaram-se os Circuitos Pecuários Sul, Centro-Oeste, Leste, Norte e Nordeste.

8. A expectativa inicial era a erradicação da febre aftosa até dezembro de 2000. Tal meta não pôde ser atingida. Em maio de 1988, os estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina foram reconhecidos internacionalmente pela Organização Internacional de Epizootias como zona livre de febre aftosa, com vacinação. A evolução do número de focos da febre aftosa no Brasil, até 1999, está demonstrada no gráfico 1. Em maio de 2000, o Circuito Centro-Oeste foi declarado pela OIE como Zona Livre de Febre Aftosa, com vacinação. Neste ano, até setembro, foram detectados no País, 35 focos de febre aftosa.

**Gráfico 1**



Fonte: Ministério da Agricultura e do Abastecimento

9. O surgimento de 22 novos focos de febre aftosa no Rio Grande do Sul, neste ano, veio contrariar os planos do governo federal de que o Rio Grande do Sul e Santa Catarina recebessem da OIE, em maio de 2001, o status de Zona Livre de Febre Aftosa, sem vacinação. De acordo com a Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, o prazo previsto para erradicação da doença no território nacional é 2005.

10. A febre aftosa é atualmente, no Brasil, um dos maiores entraves ao comércio internacional de produtos agropecuários.

11. Foi criado o Fundo Nacional para Erradicação da Febre Aftosa, que passou a receber recursos oriundos da venda de vacinas produzidas pelo Laboratório de Referência Animal de Campinas – LARA/Campinas, ligado ao Ministério da Agricultura, e de entidades que compõem seu Conselho Consultivo, como a Sociedade Rural Brasileira – SRB, Sindan, Confederação Nacional da Agricultura – CNA e Organização das Cooperativas Brasileiras – OCB.

12. Segundo dados da Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, foram investidos, de 1990 a 1998, os seguintes recursos financeiros nas atividades de defesa sanitária:

- Públicos:<sup>3</sup> US\$ 231.565.013,50;
- Privados:<sup>4</sup> US\$ 811.349.588,14;
- Total: US\$ 1.042.914.601,64.

## II.2 – Caracterização do setor

13. A Organização Internacional de Epizootias (OIE) dita as normas a serem seguidas por todos os países durante a vacinação contra a febre aftosa. Entre estas se encontra aquela que obriga a cobertura mínima de 85% do rebanho para que uma determinada campanha de vacinação seja considerada válida.

14. Segundo informações do Sindan, até 1992, os preços da vacina contra a febre aftosa eram controlados pelo governo, por meio do Conselho Interministerial de Preços – CIP.

15. Em 1994, por meio da Portaria nº 177 do Ministério da Agricultura, foram aprovadas as Normas de Segurança Biológica para Manipulação do Vírus da Febre Aftosa. Foram determinados diferentes prazos, aos laboratórios produtores da vacina, para a realização das reformas necessárias. Os prazos finais concedidos aos laboratórios passaram a ser: a) Bayer, novembro de 1997; b) Merial, setembro de 1998; c) Coopers, dezembro de 1998; d) Vallée, dezembro de 1998; e) Hoechst, dezembro de 1999 (fase final).

---

<sup>3</sup> Não estão incluídos salários e encargos de pessoal.

<sup>4</sup> Principalmente aquisição de vacinas..

16. Além da portaria acima, o setor conta ainda com a seguinte regulamentação:

- Portaria nº 121, de 29.03.93, do então Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária, que aprova as normas para o combate à febre aftosa;
- Portaria nº 713, de 01.11.95, do então Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária, que aprova as instruções sobre normas de produção, controle e emprego de vacinas contra a febre aftosa;
- Instrução Normativa nº 229, de 07.12.98, da Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, que autoriza o uso do selo de garantia nos frascos-ampolas da vacina, para garantir a qualidade e a origem das vacinas produzidas pelos laboratórios e testadas pelo Ministério da Agricultura e do Abastecimento.

17. Durante a preparação das campanhas de vacinação, o Ministério da Agricultura se reúne com representantes dos laboratórios fabricantes, apresenta as estimativas da demanda e os laboratórios se comprometem a produzir as quantidades necessárias.

18. A produção de vacinas contra febre aftosa depende de prévio registro e todos os laboratórios fabricantes se submetem ao controle de qualidade exercido compulsoriamente pelo Ministério da Agricultura, que condiciona a comercialização do produto à prévia liberação dos lotes de fabricação. Após a aprovação oficial, as vacinas produzidas pelos laboratórios são encaminhadas a uma central de selagem.

19. A central de selagem foi um pleito do Sindan, que em 01.12.98 encaminhou à Coordenadoria de Produtos Veterinários do Ministério da Agricultura e do Abastecimento o projeto de constituição da Central Nacional de Distribuição de Vacinas Anti-aftosa (fls. 829). A proposta inicial desta central foi idealizada durante o Fórum Nacional Permanente da Pecuária de Corte e inclui a participação de todas as empresas fabricantes de vacina anti-aftosa, quais sejam: Merial Saúde Animal Ltda., Bayer S.A., Hoechst Roussel Vet., Laboratórios Vallée Ltda., Laboratórios Pfizer Ltda. e Coopers do Brasil Ltda.

20. Segundo informações do Ministério da Agricultura, a central começou a funcionar em janeiro de 1999. A Central Nacional de Distribuição de Vacinas Anti-aftosa passou a ser chamada, posteriormente, de Central de Selagem.

21. A central realiza a selagem unificada das vacinas, que ficam ali armazenadas até serem enviadas aos revendedores.

22. Para a operacionalização da central de selagem, os laboratórios fabricantes contrataram a prestação de serviços de armazenagem e movimentação da empresa Armazéns Gerais Vinhedo Ltda., localizada em Vinhedo, Estado de São Paulo, com a qual cada laboratório assinou contrato em separado.

23. De acordo com o Contrato de Prestação de Serviços celebrado entre a Coopers e o Armazéns Gerais Vinhedo, a selagem das vacinas será feita pelo armazém sob a fiscalização do Sindan. O fornecimento e liberação dos selos será de responsabilidade do Sindan.

24. Ainda de acordo com o contrato acima referido, a Coopers assume todas e quaisquer obrigações, despesas e encargos trabalhistas, securitários, previdenciários e outros quaisquer, **relativos a representantes, prepostos e empregados da Coopers utilizados para controle, acompanhamento da condução/execução das operações/serviços contratados com o armazém.**

25. Conforme detalhamento do projeto da central de selagem apresentado pelo Sindan:

- “A área destinada ao armazenamento das vacinas anti-aftosa será exclusiva”;
- A área total de 1.000 m<sup>2</sup> destinada às vacinas será dividida da seguinte forma: a) 600 m<sup>2</sup>, com temperatura variando entre 2 e 8 graus centígrados, para o armazenamento das vacinas; b) 50m<sup>2</sup>, com temperatura de 2 a 8 graus centígrados, para selagem; c) 50 m<sup>2</sup> para recepção e expedição; d) 300 m<sup>2</sup> com temperatura ambiente, como área de suporte, destinada ao armazenamento de materiais de embalagem, tais como caixas de isopor, fitas adesivas, etc.;
- “Após a liberação oficial das vacinas, os laboratórios fabricantes enviarão todas as partidas à central de distribuição para a selagem e armazenamento” (fls. 829);

- A recepção e a aplicação do selo de garantia será realizada no centro de distribuição, por mão-de-obra treinada, com máquinas seladeiras apropriadas;
- “O armazém possui túnel de frio com capacidade para produzir, anualmente, 500.000 kg de gelo em escamas ou cubos, quantidade necessária para o acondicionamento do número de doses de vacina que serão expedidas mensalmente de acordo com a demanda” (fls. 832);
- “Serão utilizados 5 kg em média de gelo por caixa de isopor padrão, contendo entre 2000 e 2500 doses de vacina, com capacidade de manter a temperatura” de 2 a 8 graus centígrados, durante 48 horas, no mínimo (fls. 832);
- O armazenamento das vacinas será feito em área exclusiva, acima descrita;
- Toda a mão-de-obra utilizada no centro de distribuição será própria, exclusiva e treinada pelas indústrias, para manuseio de produtos biológicos (fls. 833);
- No Armazéns Gerais Vinhedo está instalado o posto regional do Serviço de Inspeção Federal, para possibilitar a fiscalização dos produtos já armazenados, “que poderá ser facilmente realizada pelo Ministério da Agricultura e do Abastecimento” já que o armazém está situado próximo à Delegacia Federal da Agricultura de São Paulo e à regional Campinas;
- Somente serão comercializadas no território brasileiro, vacinas expedidas através da central de distribuição, com a devida aposição do selo de garantia.

26. O projeto acima referido foi aprovado pela Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura. Em 4.01.99, foi publicada, pela Secretaria de Defesa Agropecuária, a Instrução Normativa nº 229, de 7.12.98, que autoriza o uso do selo de garantia nos frascos-ampolas da vacina contra a febre aftosa. Essa instrução determina:

- “Considerando o pleito do Sindicato Nacional da Indústria de Produtos Para Saúde Animal – SINDAN, constante do expediente protocolado sob o MA 21000.06943/98-85;
- Considerando que a comercialização e distribuição de produtos de uso veterinário é de responsabilidade da iniciativa privada, obedecendo regulamentação específica;

- Considerando os objetivos, metas e atividades do Programa Nacional de Erradicação da Febre Aftosa – PNEFA;
- Considerando a necessidade de otimizar o sistema de armazenamento e distribuição da vacina contra a febre aftosa, em todo o Território Nacional;
- Considerando a necessidade de se contar com dados estatísticos atualizados sobre a comercialização desse imunógeno para apoiar as ações do PNEFA em suas estratégias epidemiológicas;
- Considerando a conveniência de assegurar a adequada conservação da vacina nas fases de estocagem, transporte, distribuição e aplicação;
- Considerando a manifestação do Fórum Nacional da Pecuária de Corte e dos atuais laboratórios produtores de vacina contra a febre aftosa de participarem de forma integrada nas ações do PNEFA e em particular no esquema de distribuição da vacina, resolve:

Art. 1º Autorizar o uso de um selo de garantia nos frascos ampolas de vacina contra a febre aftosa liberadas para a comercialização pelo Ministério da Agricultura e do Abastecimento, de forma a assegurar sua conformidade com as normas vigentes, em todas as fases da comercialização, observadas as demais disposições constantes das Normas para Produção, controle e Emprego da Vacina contra a Febre Aftosa, aprovadas pela Portaria nº 713, de 1º de novembro de 1995.

Art. 2º O selo de garantia a ser utilizado pelos laboratórios fabricantes da vacina contra a febre aftosa deverá ser previamente aprovado pelo Departamento de Defesa Animal, desta Secretaria, e terá características de resistência e inviolabilidade.

Art. 3º A partir da data de entrada em vigor desta instrução, a comercialização e o emprego de vacinas contra a febre aftosa somente serão autorizados quando os frascos ampolas contiverem o selo de garantia aprovado, salvo as partidas de vacinas liberadas e expostas a venda nos estabelecimentos comerciais anteriormente à entrada em vigência desta Instrução Normativa, que poderão ser comercializadas até a expiração da data do vencimento do produto.

Art. 4º Esta Instrução Normativa entra em vigor sessenta dias após a data da sua publicação.”

### **III – Da Defesa**

27. As principais alegações das representadas foram as seguintes:

a) *Sobre a criação de um Centro de Distribuição para o escoamento de toda a produção nacional de vacinas contra a febre aftosa:*

- O Sr. Nelson Antunes, Presidente do Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para a Saúde Animal – Sindan, afirma não ter sido o autor das declarações atribuídas a ele, em entrevista concedida à revista DBO Rural, de que “a unificação da distribuição era uma solução criativa para economizar custos e otimizar esforços”, e que inibiria “algo que também vinha sendo apontado como danoso ao próprio setor, a concorrência predatória na área de preços”, conforme consta da denúncia;
- Não há central de distribuição, pois a central de selagem só se ocupa da selagem e embalagem do produto, enquanto a comercialização, o estabelecimento do preço final e a logística até o destino obedecem à exclusiva decisão e determinação de cada laboratório em particular, e não há qualquer interferência do Sindan ou da empresa Armazéns Vinhedo;
- De acordo com informações do Sindan, cada laboratório, em separado, firmou com a empresa Armazéns Gerais Vinhedo, em Vinhedo (SP), contrato de locação de espaço e prestação de serviços de armazenagem e movimentação das vacinas (fls. 945 a 954);
- O Sindan afirma, ainda, que “com a Central de Selagem foi possível diluir o custo, de maneira a evitar um agravamento na majoração nos preços do produto.” A central possui duas máquinas de selagem, que custaram entre US\$ 70.000 a US\$ 80.000.

*b) Sobre a prática de aumentos abusivos de preços:*

- Os custos de produção aumentaram devido às reformas estruturais das plantas industriais para adaptação aos novos padrões exigidos em virtude de dispositivo legal (Portaria nº 177 de 27.10.94, do Ministério da Agricultura, relativa à implantação de controle total em biossegurança), as quais exigiram investimentos elevados;
- A Merial afirma que o custo dos investimentos foi da ordem de US\$ 4 a 5 milhões por empresa;
- Segundo a Hoechst, os custos do projeto para implantação do controle em biossegurança exigido pelo Ministério da Agricultura foram de US\$ 3.041.000,00 e a empresa tem pequeno prazo para amortizar o investimento, pois a previsão do Ministério da Agricultura é de que a erradicação total da febre aftosa ocorra em 4 anos;

- A Hoechst afirma ainda que não houve reajuste de preço superior ao índice inflacionário do produto e anexa gráfico com a evolução dos preços no período compreendido entre janeiro de 1995 e abril de 1999, com base na variação do IGPM e do dólar. Segundo tal gráfico, os preços em dolar de abril de 1999 estariam inferiores aos patamares dos preços em dolar de janeiro de 1995. Essa empresa afirma, ainda, que está com margem mínima de lucros, já que a um custo de produção de R\$ ... ela vende a R\$ ...;
  - Segundo a Vallée, seu laboratório ficou fechado durante o período compreendido entre dezembro de 1997 e dezembro de 1998, voltando a funcionar em janeiro de 1999<sup>5</sup>;
  - Conforme as representadas, apesar de terem sido incorporados aos preços os custos havidos pelo investimento, não houve a majoração alegada pelos representantes, se considerada a média de preços historicamente praticada;
  - Ainda de acordo com as representadas, ao final de 1998 as vacinas foram vendidas quase a preço de custo, pelo fato de estarem com a validade quase vencida, devido a dois fatores: a) excesso de produção em decorrência de estimativas equivocadas de demanda realizadas pelo Ministério da Agricultura; b) antecipação da produção para a formação dos estoques necessários ao atendimento da demanda durante o período em que a fabricação esteve paralisada para realização das obras em decorrência dos novos requisitos de biossegurança, acima referidos;
  - As representadas afirmam que a desvalorização do Real, ocorrida no princípio de 1999, provocou aumento nos custos de produção, devido ao aumento do custo da matéria-prima importada.
- c) *Sobre a prática do mesmo preço, a adoção de conduta uniforme e concertada e divisão de mercado, pelos laboratórios:*
- Conforme as representadas, a eventual semelhança de preços da vacina produzida pelos diferentes fabricantes, no mercado brasileiro, ocorre pelo fato deste produto se caracterizar como verdadeira

---

<sup>5</sup> Segundo informação do Ministério da Agricultura, os laboratórios Coopers e Vallée ficaram fechados durante alguns meses para realização das obras.

*commodity*. Não existem diferenças significativas de qualidade devido à interferência governamental, por meio da regulamentação da qualidade das matérias-primas, do produto e do processo produtivo;

- A Vallée afirma que: “Diante de tais e tantas interferências e diretrizes, nada mais natural, do ponto de vista lógico e econômico, do que a padronização do produto fabricado pelos diversos laboratórios, assim como a sua equivalência de custos e preços, os quais, sujeitos à mesma conjuntura, oscilarão de maneira uniforme. Elementar”;
- Segundo a Pfizer, não há divisão de mercado. Todas as empresas concorrentes ofertam em todo o território nacional.

#### **IV – Da Análise Econômica**

##### **IV.1 – Mercado Relevante**

###### **IV.1.1 – Dimensão Produto**

28. O produto relevante é aqui considerado como sendo a vacina contra a febre aftosa, independente da marca, devido ao fator antigênico presente nas vacinas produzidas pelos diferentes laboratórios ser o mesmo. A vacina utilizada no País é a trivalente, específica para os três tipos de cepas<sup>6</sup> do vírus presentes no Brasil, os tipos O, A e C. Assim, o produto é altamente específico, não existindo substituto.

29. Trata-se de um produto homogêneo devido às características acima apontadas e aos padrões de qualidade exigidos pelo Ministério da Agricultura.

30. As vacinas atualmente produzidas são do tipo oleosa<sup>7</sup> e apresentadas em duas versões: 10 e 50 doses. Cada dose tem 5 ml do produto. A validade é de 24 meses e como 4 meses são gastos com os testes de qualidade, o período disponível para comercialização cai para 20 meses.

31. Não será considerada, na presente análise, a vacina bivalente produzida no Brasil, uma vez que esta é utilizada apenas para exportação.

#### IV.1.2 – Dimensão Geográfica

32. O mercado relevante na sua dimensão geográfica é o nacional. A vacina é distribuída pelos seis laboratórios em todo o território brasileiro.

33. Conforme as requerentes, não tem ocorrido importação da vacina contra a febre aftosa devido às rígidas normas do Ministério da Agricultura e do Abastecimento referentes à produção, testes de qualidade e estocagem do produto. Além disso, a vacina é desenvolvida de acordo com as especificidades da doença apresentada no território brasileiro, agregando todas as cepas de vírus que se desenvolvem no Brasil.

#### IV.1.3 – Comportamento dos preços

34. A concorrência no mercado de produção de vacinas contra a febre aftosa é do tipo oligopolística. Atuam nesse mercado apenas 6 empresas, cujas participações estão contidas no quadro 1.

#### Quadro 1

EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DAS EMPRESAS NO MERCADO DE VACINAS CONTRA A FEBRE AFTOSA COM BASE NO FATURAMENTO (%)

Ano/Empresa:	HOECHST	BAYER	MERIAL	VALÉE	PFIZER	COOPERS
1995	17,77	8,74	17,62	25,79	7,55	22,53
1996	16,68	8,21	20,98	21,66	9,93	22,55
1997	16,15	8,36	18,24	24,62	9,48	23,15
1998	19,73	8,20	18,98	18,01	9,12	25,97
1999	26,31	8,85	22,75	16,18	8,82	17,08

Fonte: Representadas.

35. A liderança do mercado, em termos de participação, é detida pela Hoechst, seguida pela Merial e Coopers. Tratando-se de um produto homogêneo, com um forte controle de qualidade por parte do Ministério da Agricultura, a competição entre as empresas não pode se realizar via diferenciação do produto.

<sup>6</sup> Cepa é definida como a raça de uma espécie, sobretudo de microorganismos.

<sup>7</sup> Até 1995, eram produzidos dois tipos de vacina contra a febre aftosa: aquosa e oleosa.

36. Para atingir o objetivo de maximização dos lucros, cada empresa deve ser capaz de prever as quantidades que deverão ser produzidas pelas concorrentes<sup>8</sup>. A Central de Selagem deve ter melhorado sensivelmente a capacidade de previsão dos laboratórios e o comportamento dos preços médios mensais de fábrica é um bom indicativo disso. Após um período de dois anos de instabilidade e queda dos preços da vacina (1997 e 1998), seguiu-se um período de elevação continuada dos mesmos, como pode ser visto nos gráficos 2, 3 e 4. O período de elevação ocorreu a partir da criação da Central de Selagem, em janeiro de 1999.

### **Gráfico 2**

CONFIDENCIAL

### **Gráfico 3**

CONFIDENCIAL

### **Gráfico 4**

CONFIDENCIAL

37. Além da elevação dos preços, observa-se também, a partir da criação da Central de Selagem, uma redução na dispersão, em relação a 1998, entre os preços das vacinas praticados pelos seis laboratórios, demonstrada no quadro 2. Em 1997, o valor da variância atinge, em dezembro, um valor máximo de  $13 \times 10^{-4}$  e uma média anual de  $3,3 \times 10^{-4}$ ; em 1998, o valor máximo da variância chega a  $38,4 \times 10^{-4}$  em janeiro, e a variância média anual é de  $15,7 \times 10^{-4}$ . Já em 1999, o valor máximo da variância é de apenas  $8,2 \times 10^{-4}$ , no mês de março, e a variância média anual é reduzida para  $5,1 \times 10^{-4}$ .

38. Os quadros 3, 4 e 5 mostram as correlações entre os preços médios mensais para os 6 laboratórios, nos anos de 1997, 1998 e 1999. Os anos de 1997 e 1999 apresentam uma correlação alta entre os preços dos laboratórios, com exceção da Bayer, em 1999. O comportamento diferenciado da Bayer pode ser explicado da seguinte forma: esta empresa apresentou um percentual de aumento de

---

<sup>8</sup> Conforme modelo de Cournot e equilíbrio de Nash.

preços, se considerados os preços médios anuais (quadro 7), mais elevado do que as demais empresas, embora a participação da matéria-prima importada sobre o seu custo total seja de apenas ...%.

39. A elevação continuada nos preços da vacina não pode ser explicada apenas pela desvalorização cambial e aumento nos custos decorrente das reformas das plantas industriais, para adaptação ao controle em biossegurança exigido pelo Ministério da Agricultura.

40. A propósito, apesar do impacto da desvalorização cambial sobre os custos das matérias-primas não ser o mesmo para todos os laboratórios, como pode ser visto no quadro 6, as diferenças entre os seus preços médios mensais, no ano de 1999, são pequenas. Enquanto a participação do custo da matéria-prima importada no custo total da vacina (quadro 6) produzida pela Vallée, em 1999, é de ...%, no caso da Bayer esse percentual é de apenas ...%. Tomando o mês de novembro de 1999 como exemplo (gráfico 4), podemos observar que os preços médios mensais praticados pelas duas empresas (Bayer e Vallée) são idênticos. A explicação para a diferença entre os percentuais (... e ...%), em 1998, é o fato da Bayer ter substituído as matérias-primas importadas por outros materiais mais baratos e em 1999, por matérias-primas nacionais.

41. No caso dos investimentos em biossegurança, se considerarmos um volume médio de investimento de U\$ 4 milhões de dólares por laboratório e se dividirmos esse valor pelos volumes de produção das empresas, em 1999, encontramos os seguintes valores em reais por dose<sup>9</sup>: a) R\$ ... para a Hoechst; b) R\$ ... para a Bayer; c) R\$ ... para a Merial; d) R\$ ... para a Vallée e e) R\$ ... para a Coopers. Esses valores não são significativos principalmente se considerarmos que estes deverão ser amortizados ao longo de no mínimo 6 anos, admitindo que a febre aftosa esteja totalmente erradicada, no Brasil, até 2005, como prevê o Ministério da Agricultura e do Abastecimento.

---

<sup>9</sup> Considerando uma taxa de conversão de R\$ 1,60 por dólar.

### Quadro 2

#### Variância entre os preços médios mensais de fábrica da vacina oleosa Bayer; Coopers; Hoechst; Pfizer ; Merial e Vallée (\*)

Ano/mês	1997	1998	1999
Janeiro	1,1	38,4	2,6
Fevereiro	0,6	7,8	4,9
Março	0,7	2,6	8,2
Abril	0,7	9,4	3,9
Maio	1,2	22,9	8,1
Junho	2,1	15,3	5,8
Julho	5,0	15,1	6,9
Agosto	2,2	14,3	7,1
Setembro	1,8	10,4	1,8
Outubro	3,4	13,6	0,6
Novembro	7,8	27,7	4,3
Dezembro	13,0	11,2	7,2
Média anual	3,3	15,7	5,1

Fonte: Elaborada pela SEAE.

(\*) Valores multiplicados por  $10^{-4}$

### Quadro 3

#### Correlação entre os preços médios mensais de fábrica da vacina oleosa - 1997

	HOECHST	BAYER	MERIAL	VALLÉE	PFIZER	COOPERS
HOECHST	1,00	0,95	0,79	0,90	0,96	0,90
BAYER	0,95	1,00	0,83	0,96	0,75	0,98
MERIAL	0,79	0,83	1,00	0,80	0,84	0,84
VALLÉE	0,90	0,96	0,80	1,00	0,69	0,97
PFIZER	0,69	0,75	0,84	0,69	1,00	0,77
COOPERS	0,90	0,98	0,84	0,97	0,77	1,00

Fonte: Elaborado pela COGPA/SEAE

**Quadro 4****Correlação entre os preços médios mensais de fábrica da vacina oleosa – 1998**

	HOECHST	BAYER	MERIAL	VALLÉE	PFIZER	COOPERS
HOECHST	1,00	0,56	0,02	0,12	0,69	0,12
BAYER	0,56	1,00	0,38	0,58	0,40	0,71
MERIAL	0,02	0,38	1,00	0,80	0,51	0,61
VALLÉE	0,12	0,58	0,80	1,00	0,43	0,68
PFIZER	0,69	0,40	0,51	0,43	1,00	0,13
COOPERS	0,12	0,71	0,61	0,68	0,13	1,00

Fonte: Elaborado pela COGPA/SEAE

**Quadro 5****Correlação entre os preços médios mensais de fábrica da vacina oleosa – 1999**

	HOECHST	BAYER	MERIAL	VALLÉE	PFIZER	COOPERS
HOECHST	1,00	0,40	0,96	0,90	0,93	0,73
BAYER	0,40	1,00	0,74	0,42	0,15	0,57
MERIAL	0,96	0,74	1,00	0,97	0,95	0,85
VALLÉE	0,90	0,42	0,97	1,00	0,93	0,83
PFIZER	0,93	0,15	0,95	0,93	1,00	0,86
COOPERS	0,73	0,57	0,85	0,83	0,86	1,00

Fonte: Elaborado pela COGPA/SEAE

**Quadro 6**

CONFIDENCIAL

**Quadro 7**

CONFIDENCIAL

**Quadro 8**  
**Variação média de preços, inflação do período e desvalorização cambial**

ITEM / PERÍODO	1997/1998 (%)	1998/1999 (%)	1997/1999 (%)
Variação média de preços (A)	(11,56)	53,58	35,54
Participação média da matéria-prima importada nos custos	18,04	21,79	19,58
Impacto da desvalorização cambial s/ custo da matéria-prima (B)	0,58*	10,19**	10,08***
Inflação do período pelo IGP-DI (C)	1,70	19,98	22,02
TOTAL (D = B+C)	2,28	30,17	32,10
DIFERENÇA (A-D)	(13,84)	23,41	3,44

\* Considerando uma desvalorização cambial de 3,23% entre dezembro de 1997 e dezembro de 1998.

\*\* Considerando uma desvalorização cambial de 46,76% entre dezembro de 1998 e dezembro de 1999.

\*\*\* Considerando uma desvalorização cambial de 51,49% entre dezembro de 1997 e dezembro de 1999.

42. Quanto à variação nos preços das vacinas ocorrida entre 1998 e 1999, de acordo com as informações do quadro 7, os aumentos médios anuais por empresa foram os seguintes: 37,5% para a Hoechst, 67,70% para a Bayer, 55,88% para a Merial, 54,29 para a Vallée, 11,58% para a Pfizer e 52,52% para a Coopers. A maior variação nos preços médios anuais da vacina contra a febre aftosa, entre 1998 e 1999, foi apresentada pela Hoechst, com um percentual de 67,70% e a menor foi apresentada pela Pfizer com 11,58%. Como esta última empresa atuou apenas na comercialização das vacinas produzidas pela Merial, desconsideramos esse valor no cálculo do aumento médio nos preços de fábrica no período, que foi de 53,58%.

43. A variação média dos preços de 53,58% ocorrida entre 1998 e 1999 pode ser explicada pelo excesso de oferta ocorrido em 1998 e conseqüente queda nos preços das vacinas. Como pode ser visto no quadro 7, em 1998, a Bayer e a Merial chegaram a praticar preços médios abaixo dos custos totais médios e a Vallée apresentou uma diferença mínima entre os dois valores. A queda dos preços das vacinas no período compreendido entre 1997 e 1998 foi de 11,56%, como mostra o quadro 8. Se considerarmos o período compreendido entre 1997 e 1999, a variação média nos preços das vacinas foi de 35,54%.

44. Quanto ao impacto da desvalorização cambial, admitindo que esta incidiu apenas sobre a matéria-prima importada, para uma participação média de 21,79%, em 1999, da matéria-prima importada no

custo total da vacina, o impacto da desvalorização cambial seria de apenas 10,19%, se considerarmos uma variação cambial de 46,76% entre dezembro de 1998 e dezembro de 1999. Se somarmos os 10,19% acima calculados com a inflação acumulada no período<sup>10</sup>, de 19,98%, e subtrairmos o resultado da variação média de preços, obteremos o percentual de 23,41%, bem inferior ao aumento médio de 53,58% praticado pelos laboratórios. Os mesmos cálculos foram realizados para os períodos 1997/1998 e 1997/1999 e estão contidos no quadro 8.

## V – Conclusão

45. Da análise acima podemos concluir que:

- a) Sobre a prática de aumentos abusivos de preços – se considerássemos apenas o período compreendido entre 1998 e 1999, chegaríamos à conclusão de que ocorreu realmente um aumento abusivo de preços das vacinas contra a febre aftosa pelos laboratórios. Uma vez que os preços de 1998 estavam abaixo daqueles praticados em 1997, devido ao excesso de oferta acima referido, consideramos também os dados correspondentes aos períodos 1997/1998 e 1997/1999. No período compreendido entre 1997/1998, o impacto da desvalorização cambial sobre os custos somado com a inflação do período resulta numa variação de 2,28%. A diferença entre a variação de preços (-11,56) e este último valor resulta na variação negativa de -13,84%. Já no período compreendido entre 1997 e 1999, o impacto da desvalorização cambial sobre os custos somado com a inflação do período (1997-1999) resulta em 32,10%, que está próximo do aumento médio nos preços das vacinas, de 35,54%, praticado pelos laboratórios. Podemos concluir, portanto, que a variação média de preços de 53,58%, observada entre 1998 e 1999, pode ser explicada pelo baixo nível dos preços das vacinas praticados em 1998 e que realmente não ocorreu aumento abusivo nos preços das vacinas no ano de 1999, conforme constatado na denúncia;
- b) Sobre a criação da Central de Selagem - como visto anteriormente, a iniciativa de criação da central partiu dos próprios laboratórios. O projeto de criação da central foi elaborado pelo Sindan e prevê: i) uma área exclusiva para o armazenamento conjunto das vacinas de todos os laboratórios; ii) a

---

<sup>10</sup> Com base no IGP-DI.

realização da selagem das vacinas por mão-de-obra própria, exclusiva e treinada pelas indústrias, para manuseio de produtos biológicos; iii) “somente serão comercializadas no território brasileiro, vacinas expedidas através da central de distribuição, com a devida aposição do selo de garantia”. As principais justificativas apresentadas para a criação da referida central são: i) diluição do custo das duas máquinas de selagem correspondente a US\$ 70.000,00 a US\$ 80.000,00; ii) necessidade de otimizar o sistema de armazenamento e distribuição da vacina contra a febre aftosa; iii) necessidade do Ministério da Agricultura e Abastecimento de contar com dados estatísticos atualizados sobre a comercialização das vacinas contra a febre aftosa no País; iv) facilitar a fiscalização da qualidade das vacinas pelo Ministério da Agricultura. Os benefícios alegados para a criação da central são insignificantes diante dos prejuízos que podem ser causados à concorrência no setor. Em primeiro lugar, a economia de custo de aquisição da máquina de selagem corresponde a 1,44% do menor faturamento anual apresentado pelas empresas, em 1998. Em segundo lugar, os laboratórios estão aparelhados para garantir um perfeito sistema de armazenamento e distribuição do produto, sem a necessidade de interferência de terceiros. Em terceiro lugar, o Ministério da Agricultura pode obter os dados estatísticos sobre a comercialização da vacina contra a febre aftosa junto aos próprios laboratórios e aos estabelecimentos responsáveis pela comercialização do produto. E finalmente, as vacinas poderiam receber o selo no mesmo instante em que fossem liberadas pelo governo, no fabricante. Conforme o próprio projeto do Sindan que cria a Central de Selagem, “após a liberação oficial das vacinas, os laboratórios fabricantes enviarão todas as partidas à central de distribuição para a selagem e armazenamento”. Merece destaque ainda, a existência, na central, de representantes, prepostos e empregados dos laboratórios, para controle e acompanhamento da condução dos serviços contratados junto ao armazém, o que facilita a troca de informações e o conluio entre as empresas;

- c) Sobre a prática do mesmo preço e a adoção de conduta uniforme e concertada pelos laboratórios – os dados levantados junto ao mercado por esta Secretaria não comprovam a adoção, pelos laboratórios, do mesmo preço e de conduta uniforme e concertada.

**VI – Recomendação**

46. Dado que os benefícios gerados pela Central de Selagem não compensam os prejuízos que podem ser causados à concorrência no setor de vacinas contra a febre aftosa, recomendamos, com base no inciso X do art. 7º, da Lei 8884/94, que o CADE requisite do Ministério da Agricultura e do Abastecimento a extinção da Central de Selagem. O referido inciso possibilita ao CADE

*“requisitar dos órgãos do Poder Executivo Federal e solicitar das autoridades dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios as medidas necessárias ao cumprimento desta Lei.”*

47. A Central de Selagem só poderá ser mantida, caso fique comprovado que a sua extinção causará sérios prejuízos ao Programa Nacional de Erradicação da Febre Aftosa.

À apreciação superior.

ROMILDA RESENDE MOREIRA  
Assistente Técnica

NILMA M. DE ANDRADE  
Coordenadora

EDUARDO LEÃO DE SOUSA  
Coordenador-Geral de Produtos Agrícolas e Agroindústrias

De acordo.

CLAUDIO MONTEIRO CONSIDERA  
Secretário de Acompanhamento Econômico