



**IMPACTOS DA ENTRADA DE
DISTRIBUIDORAS DE
COMBUSTÍVEIS NO SEGMENTO
DE REVENDA VAREJISTA**

Novembro/2018

Tendências Consultoria Integrada

Rua Estados Unidos, 498 Jardim Paulista 01427-000 – São Paulo – SP

Tel: 5511 3052 3311 Fax: 5511 3884 9022 www.tendencias.com.br

INFORMAÇÕES IMPORTANTES

A *Tendências Consultoria Integrada* (“*Tendências*”) elaborou, em 2004, para o SINDCOMB e para a Federação Nacional do Comércio de Combustíveis (“Fecombustíveis”), estudo denominado “Impactos da Entrada de Distribuidoras de Combustíveis no Segmento de Revenda Varejista”. O estudo foi desenvolvido com o objetivo de avaliar, sob a ótica da defesa da concorrência e do consumidor, os impactos da eventual entrada de distribuidoras no mercado varejista de combustíveis.

A *Tendências* foi agora contratada pela Fecombustíveis para atualização desse trabalho para fundamentar seu posicionamento em audiência pública promovida pela Agência Nacional do Petróleo (“ANP”), conforme “Aviso de Tomada Pública de Contribuições nº 4/2018 e nº 3/2018”.

As informações utilizadas para a elaboração do Estudo contêm dados principalmente de fontes públicas, devidamente identificadas ao longo do texto, além de bases de dados, relatórios e documentos preparados pela Fecombustíveis.

A *Tendências* empregou os melhores esforços para a coleta dos dados contidos neste Estudo, visando que estes fossem os mais atualizados, corretos e precisos, além da isenção nas opiniões e conclusões apresentadas. No curso dos nossos trabalhos, assumiremos que todas as partes envolvidas e seus respectivos assessores agiram de boa-fé e nos basearemos nos dados e nas informações que nos forem fornecidos como se fossem verdadeiros e estivessem completos, ficando a *Tendências* dispensada de verificá-los de forma independente. Assim, a elaboração deste Estudo não incluiu a verificação independente dos dados e das informações e projeções fornecidas ou dados públicos utilizados.

IMPACTOS DA ENTRADA DE DISTRIBUIDORAS DE COMBUSTÍVEIS NO SEGMENTO DE REVENDA VAREJISTA

ÍNDICE

SUMÁRIO EXECUTIVO	5
1 INTRODUÇÃO E CONTEXTO DAS CONSULTAS	10
1.1 DAS TOMADAS PÚBLICAS DE CONTRIBUIÇÕES	11
2 O SETOR DE COMBUSTÍVEIS NO BRASIL	13
2.1 PRODUTOS.....	13
2.2 ESTRUTURA DO MERCADO DE COMBUSTÍVEIS	14
2.3 FORMAÇÃO DE PREÇOS.....	15
2.3.1 <i>Derivados do petróleo</i>	15
2.3.2 <i>Etanol anidro e hidratado</i>	19
2.4 EVOLUÇÃO DO MARCO REGULATÓRIO DA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO NO BRASIL	19
2.4.1 <i>Regulamentação da produção e refino</i>	19
2.4.2 <i>Regulamentação da distribuição e revenda varejista</i>	20
3 OS SEGMENTOS DE DISTRIBUIÇÃO E REVENDA VAREJISTA.....	23
3.1 DISTRIBUIÇÃO DE COMBUSTÍVEIS	23
3.1.1 <i>Evolução do mercado de distribuição</i>	23
3.1.2 <i>Estrutura do mercado de distribuição</i>	25
3.2 REVENDA VAREJISTA DE COMBUSTÍVEIS	26
3.2.1 <i>Tipos de postos e relações contratuais</i>	27
3.2.2 <i>Localização</i>	29
3.2.3 <i>Marca</i>	30
3.2.4 <i>Prestação de serviços</i>	30
3.2.5 <i>Evolução do segmento</i>	31
3.3 MODELOS ECONÔMICOS APLICADOS AOS SEGMENTOS DE DISTRIBUIÇÃO E DE REVENDA VAREJISTA DE COMBUSTÍVEIS	33
3.3.1 <i>Modelo de concorrência oligopolista</i>	37
3.3.2 <i>Modelo de concorrência monopolística</i>	38
3.3.3 <i>Modelo de concorrência oligopolista aplicado ao segmento de revenda varejista de combustíveis</i>	39

4	POSSÍVEIS EFEITOS DA VERTICALIZAÇÃO NOS SEGMENTOS DE DISTRIBUIÇÃO E REVENDA VAREJISTA DE COMBUSTÍVEIS NO BRASIL ...	41
4.1	CONTEXTUALIZAÇÃO	41
4.2	POTENCIAIS BENEFÍCIOS DA INTEGRAÇÃO VERTICAL.....	42
4.2.1	<i>Economias tecnológicas e de custos de transação</i>	<i>42</i>
4.2.2	<i>Eliminação da dupla marginalização.....</i>	<i>43</i>
4.2.3	<i>Garantia de vendas.....</i>	<i>44</i>
4.2.4	<i>Garantia da qualidade do produto.....</i>	<i>44</i>
4.3	POTENCIAIS RISCOS DA INTEGRAÇÃO VERTICAL	44
4.3.1	<i>Promover o fechamento de mercado.....</i>	<i>44</i>
4.3.2	<i>Facilitar a prática de preços predatórios</i>	<i>46</i>
4.3.3	<i>Facilitar conluio tácito ou explícito</i>	<i>47</i>
4.4	ANÁLISE DE CASOS DE VERTICALIZAÇÃO POR ÓRGÃOS ANTITRUSTE	47
4.4.1	<i>Estudo de casos: Brasil e Chile.....</i>	<i>48</i>
4.4.2	<i>Experiência internacional.....</i>	<i>52</i>
5	OUTRAS CONTRIBUIÇÕES	57
5.1	AS MEDIDAS PROPOSTAS PELO CADE	57
5.2	CLÁUSULAS DE SAÍDA E FIDELIDADE À BANDEIRA	60
5.3	EXERCÍCIOS ECONÔMICOS: A IMPORTÂNCIA DOS POSTOS DE BANDEIRA BRANCA NA COMPETIÇÃO DO SETOR.....	60
6	CONCLUSÕES	63
	ANEXO 1 – VERTICALIZAÇÃO: ASPECTOS TEÓRICOS	66
A1.1	RELAÇÕES ENTRE OS ELOS DE UMA CADEIA PRODUTIVA	66
A1.2	INTEGRAÇÃO VERTICAL	67
A1.3	RAZÕES QUE ESTIMULAM A VERTICALIZAÇÃO	68
A1.4	CONSEQUÊNCIAS GERADAS POR UMA VERTICALIZAÇÃO	70
	ANEXO 2 – REGRESSÕES.....	75
	EQUIPE RESPONSÁVEL	76

IMPACTOS DA ENTRADA DE DISTRIBUIDORAS DE COMBUSTÍVEIS NO SEGMENTO DE REVENDA VAREJISTA

Sumário Executivo

Este estudo foi desenvolvido para a Federação Nacional do Comércio de Combustíveis (“Fecombustíveis”). Tem como objetivo de avaliar, sob a ótica da defesa da concorrência e do consumidor, os impactos da eventual entrada de distribuidoras no mercado varejista de combustíveis, no âmbito das Tomadas Públicas de Contribuições nº 3/2018 e nº 4/2018.

O setor de combustíveis e sua evolução recente

O setor de combustíveis no Brasil envolve a cadeia produtiva de derivados do petróleo e gás (exploração e produção, refino, transporte, distribuição e revenda varejista), a cadeia do etanol (cultivo da cana-de-açúcar, refino, distribuição e revenda varejista) e a cadeia de biodiesel (produção de óleo vegetal, coleta de gorduras animais, modificação química dos óleos e distribuição). O preço do petróleo bruto é o principal determinante do preço de venda dos combustíveis derivados de petróleo. O reflexo das mudanças de preço do petróleo nos seus derivados pode não ser imediato, havendo defasagem entre o repasse das alterações no preço do petróleo ao preço dos combustíveis.

Há ainda outros fatores que afetam os preços de venda dos combustíveis, tais como custos de refino, margens de comercialização praticadas por refinarias, distribuidores e varejistas, e tributos incidentes (CIDE, PIS/PASEP, COFINS e ICMS), que representam cerca de 44% do preço final da gasolina. Em relação à gasolina e ao diesel, também se deve considerar o impacto dos preços dos biocombustíveis (etanol anidro e biodiesel) e seu percentual de mistura obrigatória.

Ao contrário da exploração, da produção e do refino, a distribuição e a revenda varejista de derivados de petróleo e etanol nunca estiveram sujeitas ao monopólio estatal. Porém, até 1997, dependiam de regulamentação do Departamento Nacional de Combustíveis (DNC).

Com o objetivo de transformar o setor que era estritamente regulado (o governo determinava os preços de compra e venda) em um setor competitivo, essa regulamentação começou a ser flexibilizada a partir de 1992. Em 1997, o governo autorizou os postos de combustíveis a se manterem vinculados a uma distribuidora ou atuarem com bandeira branca¹. Isto permitiu a entrada de pequenas redes de postos, abrindo espaço para a criação de pequenas distribuidoras e ampliando a concorrência. Em dezembro de 2001, a última etapa da liberalização foi

¹ Os revendedores varejistas podem adquirir combustíveis exclusivamente dos distribuidores autorizados pela ANP. Podem optar por exibir a marca comercial do distribuidor e vender somente combustíveis fornecidos pelo mesmo ou serem independentes (“bandeira branca”), podendo comercializar combustíveis de qualquer distribuidora.

implementada. Nesse novo modelo, continua vedado aos distribuidores o exercício da atividade de revenda varejista (exceto postos-escola).

Com o processo de liberalização, a estrutura do mercado sofreu profundas modificações, especialmente com a entrada de novos participantes. No entanto, no segmento de distribuição, os principais *players* mantiveram um poder de mercado elevado (em torno de 65%), com o número de distribuidoras tendo se reduzido levemente entre 2000 e 2017.

Já no mercado de revenda varejista, verificou-se o aumento da rivalidade com (i) o aumento do número de postos de revenda e (ii) o crescimento da participação de mercado dos postos de bandeira branca e de bandeiras de pequenas distribuidoras. O número de postos aumentou quase 45% entre 2000 e 2017. Já o número de postos com as bandeiras das principais distribuidoras caiu quase 10%. Houve uma redução na participação dessas empresas no mercado varejista, de 76,3% em 2000 para 47,7% em 2017, enquanto que a participação de postos bandeira branca passou de 8,2% para 42,8%.

A estrutura de mercado da distribuição e da revenda

Historicamente, o setor de distribuição no Brasil foi dominado pelas grandes empresas internacionais de petróleo. No entanto, nos últimos anos, três grandes distribuidoras nacionais – BR, Ipiranga e Raízen – têm dominado cerca de 65% do mercado de distribuição e respondido por 47,7% dos estabelecimentos de revenda de combustível.

A distribuição de combustíveis encaixa-se no modelo econômico de concorrência oligopolista, em que há um número pequeno de competidores. A concorrência no segmento de revenda varejista de combustíveis é, de forma geral, melhor descrita pelo modelo de concorrência monopolística², com um grande número de empresas concorrendo com um conjunto específico de serviços associados a produtos homogêneos, podendo ocorrer, em mercados geográficos específicos ou em função da vinculação dos postos com as distribuidoras, uma dinâmica concorrencial oligopolista.

Como a formação dos preços de combustíveis ocorre principalmente nos elos a montante dos postos de revenda, o comportamento a ser esperado nesse segmento deve ser uma diferenciação de preços pequena em cada região e com oscilações paralelas em resposta às variações do preço praticado pelas distribuidoras.

Os postos de bandeira branca desempenham um importante papel na promoção da concorrência, tanto na revenda varejista como na distribuição: (i) facilitam a entrada de novas distribuidoras no mercado atacadista; (ii) ajudam a acirrar a

² A concorrência monopolista é próxima da concorrência perfeita, mas existe uma diferenciação de produtos que permite a cada empresa uma pequena variação de preços. No caso dos postos, os produtos são homogêneos, mas a localização representa um dos principais fatores de diferenciação.

concorrência no mercado varejista; (iii) são estratégicos para combater o conluio³. Análises econométricas com dados da ANP indicaram que quanto maior a participação de postos de bandeira branca em um município, menores tendem a ser o preço médio de venda das distribuidoras e as margens dos postos. E quanto maior a participação de postos de bandeira das grandes distribuidoras, maiores tendem a ser os preços ao consumidor e as margens dos postos.

Possíveis efeitos da verticalização no setor

Economicamente, a racionalidade para a integração vertical pode decorrer de uma estratégia de maior apropriação de renda de uma parte contra outra, visando reduzir a concorrência e viabilizar o exercício de poder de mercado ou propiciar uma redução coletiva de custos (geração de eficiências). Os principais ganhos de eficiência que podem ser gerados a partir de uma integração vertical são: (i) obtenção de economias tecnológicas e nos custos de transação; (ii) eliminação da dupla marginalização; (iii) garantia de vendas; e (iv) garantia de qualidade do produto.

Em relação às economias tecnológicas (investimentos em equipamentos e instalações), não se identifica interdependência ou problemas de coordenação na operação entre os elos de distribuição e revenda varejista que justifiquem uma integração vertical, tampouco para redução de custos de transação, que não são elevados.

A dupla marginalização ocorre quando dois ou mais elos da cadeia produtiva, não verticalizados, determinam as suas margens independentemente, resultando num preço mais elevado do que se a margem fosse determinada conjuntamente. Este não é um problema no setor de combustíveis, porque o segmento de revenda tende a ser bastante competitivo. Havendo concorrência, não é possível para o elo a jusante apropriar-se de uma redução das margens do elo a montante, pois outro posto repassaria essa redução e acabaria “roubando” a clientela do posto que manteve o preço inalterado.

A existência dos contratos de fornecimento exclusivo para os postos de bandeira é suficiente para a estabilidade de vendas necessária para o planejamento dos investimentos no mercado *upstream* de distribuição. Não há evidências de que uma integração completa traria benefícios adicionais.

Por outro lado, uma verticalização entre os dois elos finais da cadeia de suprimento de combustíveis poderia ser motivada pela busca por redução a concorrência, tanto na distribuição como no segmento de revenda varejista de combustíveis, e para facilitar o exercício abusivo de poder de mercado das distribuidoras.

³ Um elemento essencial para a prática de conluio é a possibilidade de se observar o comportamento dos demais agentes. Havendo postos de bandeira branca, as distribuidoras não conseguem monitorar o comportamento das demais por não se saber quais são e o quanto vendem aos postos de bandeira branca.

Com a integração, as grandes distribuidoras poderiam controlar o preço de venda de seus postos (fato que não é possível graças à legislação atual), permitindo a oferta de combustível a um preço mais baixo para os seus próprios postos e repassando esta redução de preços para o consumidor final. Prejudicariam, assim, os postos de bandeira branca e a concorrência advinda das pequenas distribuidoras emergentes. Como as grandes distribuidoras atuam em todo o território nacional e as pequenas distribuidoras atuam somente em algumas regiões, as grandes distribuidoras podem sustentar preços predatórios localizados, compensados com preços mais elevados em outras regiões.

Uma vez eliminada ou significativamente reduzida a participação dos postos de bandeira branca, a entrada de novas distribuidoras seria dificultada, reduzindo-se a contestabilidade do mercado de distribuição, o que permitiria que as distribuidoras praticassem margens maiores de forma sustentável, seja por meio do exercício de seu poder de mercado individual ou por meio de conluio.

Com a verticalização, a dinâmica da concorrência na revenda varejista é alterada substancialmente. A concorrência deixaria de estar presente entre postos individuais ou pequenas redes de postos, com forte presença de pequenas distribuidoras, e passaria a ser dar entre as grandes distribuidoras, um mercado muito mais concentrado que oferece condições muito mais adequadas para o exercício de poder de mercado.

Uma revisão de casos de verticalização no setor de combustíveis envolvendo distribuidoras e revendedoras e as experiências dos setores reguladores em outros países mostra que os organismos antitruste reconheceram os riscos que a integração vertical nesse mercado pode acarretar, impondo, em alguns casos, restrições à operação, e instituindo que o tema ainda é controverso.

Foi o que ocorreu na compra da Alesat pela Ipiranga em 2016, quando o CADE apontou riscos de que a integração aumentasse a probabilidade de exercício unilateral abusivo de poder de mercado pela empresa fusionada e de colusão, tácita ou implícita, no mercado de revenda de combustível.

No caso do Chile, por outro lado, embora o órgão de defesa da concorrência tenha apontado preocupações quanto à compra da Terpel (empresa de revenda de combustíveis) primeiro pelo Grupo Copec e depois pela Shell (ambas empresas de distribuição), no primeiro caso, a operação foi vetada pelo órgão, enquanto que, no segundo, foi aprovada pela Suprema Corte chilena, apesar da reprovação do órgão de concorrência.

Em relação às experiências internacionais com leis que restringem a verticalização no setor de combustíveis, os casos mostram que não há consenso. Na Argentina, por exemplo, as autoridades reguladoras decidiram manter a restrição quanto à integração com base em evidências de que a competitividade do setor de combustíveis seria afetada. Por outro lado, na Austrália, a verticalização é permitida, com os órgãos reguladores atuando pontualmente no mercado. Por fim,

um caso emblemático é o norte-americano, em que diferentes estados permitem a verticalização, ao passo que outros não, com diferentes efeitos.

Conclusões

A análise dos possíveis efeitos de uma integração vertical completa (direta ou indireta) entre as grandes distribuidoras e o segmento de revenda varejista de combustíveis no Brasil mostrou que os benefícios que seriam gerados por um relacionamento vertical mais abrangente em relação às transações via mercado já são obtidos através dos contratos de exclusividade e da regulação do mercado.

Uma verticalização integral não geraria benefícios adicionais.

Por outro lado, uma integração deste tipo iria facilitar o exercício de poder de mercado tanto em relação a práticas verticais restritivas (exercício de poder de mercado das distribuidoras em relação aos postos) quanto a práticas horizontais no segmento de venda a varejo de combustíveis (dos postos de propriedade de distribuidoras em relação aos postos de bandeira branca e das pequenas distribuidoras) e no segmento de distribuição (das grandes distribuidoras em relação às pequenas). O exercício de poder de mercado pelas distribuidoras verticalizadas poderia provocar uma saída de *players* menores do mercado, reduzindo a competição e as opções do consumidor final e aumentando a concentração de mercado.

De acordo com a Lei de Defesa da Concorrência brasileira, basta a existência de potencial de dano à concorrência para ensejar a atuação preventiva e repressiva das autoridades competentes.

Em síntese, **não há benefícios suficientes para justificar a entrada das distribuidoras no segmento varejista, dados os graves danos à concorrência que poderiam ser gerados.** A plena verticalização entre os segmentos de distribuição e revenda varejista alteraria a dinâmica da concorrência do segmento de revenda varejista, tornando-o menos competitivo, o que iria afetar, com tendências de aumento, os preços praticados.

IMPACTOS DA ENTRADA DE DISTRIBUIDORAS DE COMBUSTÍVEIS NO SEGMENTO DE REVENDA VAREJISTA

1 Introdução e contexto das consultas

Em 2018, uma greve geral de caminhoneiros paralisou diversas atividades econômicas no Brasil. Uma das principais reivindicações da classe foi a redução dos preços do óleo diesel nas bombas. O Governo Federal anunciou, então, medidas para tentar por fim à greve que durou quase duas semanas.

As medidas propostas incluíam: desconto no preço do óleo diesel na bomba através de manutenção dos preços pelas refinarias da Petrobras e redução de impostos federais; preços mínimos para fretes rodoviários por quilômetro rodado estabelecidos pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); isenção de pedágio para eixos suspensos dos caminhões em todo o território; estabelecimento de proporção mínima de 30% dos fretes da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) realizados por caminhoneiros autônomos.

Diversos setores da sociedade passaram a discutir as medidas propostas e quais mecanismos poderiam ser implementados para aumentar a competitividade no setor e reduzir os preços dos combustíveis na bomba.

Nesse cenário, a Agência Nacional do Petróleo (ANP) divulgou, em setembro de 2018, duas Tomadas Públicas de Contribuições (TPC) – TPC nº 3 e TPC nº 4 – para discutir mudanças na regulamentação do setor. As TPCs têm um grupo de trabalho que congrega membros do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e da ANP para estabelecer atuação conjunta no âmbito do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência.

A Tomada Pública de Contribuições nº 3/2018⁴ objetiva coletar dados, informações e evidências que contribuam para a análise da verticalização da cadeia de distribuição de combustíveis. A Tomada Pública de Contribuições nº 4/2018⁵, por sua vez, objetiva coletar contribuições, dados e informações sobre a manutenção da tutela regulatória da fidelidade à bandeira.

A ideia dessas consultas é analisar a estrutura do mercado de combustíveis, avaliar a implementação das medidas propostas pelo CADE no documento “*Repensando o setor de combustíveis: medidas pró-concorrência*”, assim como de medidas regulatórias excepcionais permanentes apresentadas pela ANP durante a greve dos caminhoneiros para assegurar o abastecimento nacional de combustíveis, entre outros aspectos.

⁴ Disponível em <<http://www.anp.gov.br/consultas-audiencias-publicas/370-tomada-publica-de-contribuicoes/4776-tomada-publica-de-contribuicoes-n-3-2018-verticalizacao-da-cadeia-de-distribuicao-de-combustiveis>>. Acesso em 07/11/2011.

⁵ Disponível em <<http://www.anp.gov.br/consultas-audiencias-publicas/370-tomada-publica-de-contribuicoes/4777-tomada-publica-de-contribuicoes-n-4-2018-fidelidade-a-bandeira>>. Acesso em 07/11/2018.

Nesse cenário, a Federação Nacional do Comércio de Combustíveis (“Fecombustíveis”) solicita estudo econômico que fundamente seu posicionamento quanto aos temas trazidos pelas TPC nº 4 e TPC nº 3, em especial, em relação aos impactos da eventual entrada de distribuidoras no mercado varejista de combustíveis (verticalização).

Para atender a esse objetivo, este Estudo está estruturado em seis seções, incluindo esta Introdução. A Seção 2 apresenta uma descrição do setor de abastecimento de combustíveis no Brasil, sua estrutura e as cadeias dos produtos derivados do petróleo, bem como a evolução da regulação.

Na Seção 3, os segmentos de distribuição e de revenda varejista de combustíveis são tratados mais detalhadamente, apresentando suas principais características, sua evolução nos últimos anos e suas estruturas de mercado. Em seguida, são apresentados os respectivos modelos econômicos de dinâmica concorrencial que podem ser aplicados a cada elo, dadas as suas características estruturais.

A Seção 4 analisa a verticalização nos segmentos de distribuição e revenda varejista de combustíveis no Brasil, procurando identificar os impactos de uma eventual entrada efetiva de distribuidoras no mercado varejista, sob a ótica da concorrência e do consumidor – isto é, a verticalização entre distribuidoras de combustíveis e postos de revenda. À luz dessa análise, a seção apresenta também casos relativos à integração vertical no setor, analisados tanto pelo órgão de defesa da concorrência brasileiro quanto por órgãos de defesa da concorrência internacionais.

A Seção 5 analisa de forma breve as nove propostas apresentadas pelo CADE, apontando pontos positivos e de fragilidade das propostas apresentadas, além de buscar contribuir também para a discussão sobre a importância dos postos de bandeira branca para a competitividade do setor de revenda de combustíveis por meio de exercícios econométricos.

Por fim, a Seção 6 traz as principais conclusões do estudo. Os aspectos teóricos sobre integração vertical aplicáveis aos objetivos do presente Estudo são apresentados em anexo.

Este estudo toma como base estudo anterior desenvolvido pela *Tendências Consultoria Integrada* (“*Tendências*”) para o SINDCOMB e a Fecombustíveis em 2004.

1.1 Das Tomadas Públicas de Contribuições

Em setembro de 2018, a ANP divulgou edital para Tomada Pública de Contribuições a respeito de dois temas referentes à regulação do setor de combustíveis. As TPCs se inserem no contexto do grupo de trabalho constituído pelo CADE e pela ANP para estabelecer atuação conjunta no âmbito do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, com o objetivo de analisar a estrutura do mercado de combustíveis, avaliar a implementação das medidas propostas pelo CADE para repensar o setor de combustíveis e a possibilidade de serem adotadas permanentemente medidas

regulatórias excepcionais apresentadas pela ANP durante a greve dos caminhoneiros para assegurar o abastecimento nacional de combustíveis, além de outras possíveis medidas. Nesse contexto, duas TPCs merecem destaque quanto à discussão sobre medidas para promoção da concorrência no setor de combustíveis: a TPC nº 3 e a TPC nº 4.

A TPC nº 3 objetiva coletar contribuições, dados e informações sobre a verticalização da cadeia de distribuição de combustíveis. O presente estudo discorre particularmente sobre esse tema, trazendo benefícios e prejuízos associados à verticalização da cadeia de combustíveis e demonstrando que não há benefícios suficientes para justificar a entrada das distribuidoras no segmento varejista, dados os graves danos à concorrência que poderiam ser gerados.

A TPC nº 4, por sua vez, objetiva coletar contribuições, dados e informações sobre a manutenção da tutela regulatória da fidelidade à bandeira. Como será apresentado na Seção 3.2.1, é comum contratos de exclusividade entre distribuidoras e postos de revenda, em que estes concordam em vender exclusivamente combustíveis fornecidos pelas distribuidoras em troca de melhores condições de aquisição. No entanto, ocorrem no Brasil contratos que estabelecem cláusulas bastante restritivas para os postos, com a distribuidora tendo um poder de barganha muito elevado em relação a esses agentes. A discussão de uma legislação específica para o tema deve buscar um equilíbrio de relações entre as partes, de modo a garantir os benefícios econômicos desse tipo de arranjo, preservando ao mesmo tempo a competição do setor.

2 O setor de combustíveis no Brasil

Esta seção apresenta uma descrição do setor de abastecimento de combustíveis no Brasil, sua estrutura e as cadeias dos produtos derivados do petróleo, bem como a evolução da regulação desde o início dos anos 2000.

2.1 Produtos

O setor de abastecimento de combustíveis no Brasil envolve a cadeia produtiva de derivados do petróleo, a cadeia do álcool e a cadeia de biodiesel. Os combustíveis comercializados nos postos de revenda são, basicamente, gasolina, óleo diesel e etanol e, em alguns postos, pode-se encontrar também o gás natural veicular (GNV).

Três classes de gasolina são oferecidas no varejo no Brasil: comum, *premium* e aditivada. A gasolina produzida nas refinarias ou importada é designada como “gasolina A”. A gasolina vendida nos postos ao consumidor final é chamada de gasolina comum, ou “gasolina C”, e resulta da adição do etanol anidro à gasolina A.

As refinarias produzem também a gasolina A *premium*, que é uma gasolina padronizada de alto desempenho por sua elevada octanagem. O equivalente no varejo é a gasolina C *premium*, que igualmente tem etanol anidro adicionado como no caso da gasolina comum.

A gasolina aditivada é composta pela gasolina comum C e por aditivos detergentes dispersantes, mas não é padronizada. Cada distribuidora produz os seus próprios aditivos.

Dois tipos de etanol são comercializados nos postos de revenda: o etanol comum, ou etanol hidratado carburante, e o etanol aditivado que, assim como o seu correspondente da gasolina, contém aditivos detergentes dispersantes produzidos pela distribuidora.

Existem três tipos de óleo diesel: o óleo diesel comum B, o óleo diesel aditivado e os óleos diesel metropolitanos C e D. A distinção do óleo diesel aditivado é específica a cada distribuidora. O óleo diesel metropolitano é um combustível padronizado com propriedades semelhantes ao óleo diesel comum, mas que poluem menos. Em certas regiões metropolitanas, somente o óleo diesel metropolitano pode ser comercializado⁶. Desde 2008, o óleo diesel recebe um percentual obrigatório de biodiesel na mistura, que hoje é de 10%⁷.

⁶ Portaria ANP nº 310, de 27 de dezembro de 2001. Disponível em <<http://legislacao.anp.gov.br/?path=legislacao-anp/portarias-anp/tecnicas/2001/dezembro&item=panp-310--2001>>. Acesso em 07/11/2018.

⁷ De 2003 a 2008, a adição de biodiesel no óleo diesel fóssil era facultativa. A partir de janeiro de 2008 ela passou a ser obrigatória. Os percentuais passaram de 2% em janeiro de 2008, 3% em julho de 2008, 4% em julho de 2009, 5% em janeiro de 2010, 6% em agosto/2014, 7% em novembro de 2014 e 10% em março de 2018. Disponível em <<http://www.anp.gov.br/biocombustiveis/biodiesel>>. Acesso em 12/11/2018.

Por fim, o GNV é uma mistura combustível gasosa, proveniente do gás natural ou do biometano, destinada ao uso veicular e cujo componente principal é o metano. Do ponto de vista ambiental, esse combustível emite uma quantidade menor de gases de efeito estufa e pode ser utilizado por praticamente todos os tipos de veículos, desde que seja feita a conversão do motor para uso do GNV.

Tabela 1. Composição das vendas dos derivados do petróleo e do etanol pelas distribuidoras no Brasil

Volume (mil m ³)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Gasolina C	22.630	22.211	22.610	21.791	23.174	23.553	24.008	24.325	25.175
Gasolina de aviação	76	71	63	59	61	55	52	55	61
GLP	12.783	12.703	12.165	11.436	11.708	11.639	11.783	12.034	12.259
Óleo combustível	10.086	9.093	7.561	6.200	5.412	5.237	5.127	5.525	5.172
Óleo diesel	35.151	37.025	37.668	36.853	39.226	39.167	39.008	41.558	44.764
QAV	4.333	4.818	4.436	3.972	4.209	4.429	4.466	4.891	5.227
Querosene iluminante ¹	155	202	201	177	116	59	42	31	24
Etanol hidratado	4.604	3.502	3.792	3.245	4.513	4.667	6.187	9.367	13.290
Total	89.818	89.625	88.497	83.734	88.420	88.807	90.673	97.786	105.973
Volume (mil m ³)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Gasolina C	25.409	29.844	35.491	39.698	41.426	44.364	41.137	43.019	44.150
Gasolina de aviação	62	70	70	76	77	76	64	57	51
GLP	12.113	12.558	12.868	12.926	13.276	13.444	13.249	13.398	13.389
Óleo combustível	5.004	4.901	3.672	3.934	4.991	6.195	4.932	3.333	3.385
Óleo diesel	44.298	49.239	52.264	55.900	58.572	60.032	57.211	54.279	54.772
QAV	5.428	6.250	6.955	7.292	7.225	7.470	7.355	6.765	6.694
Querosene iluminante ¹	16	15	14	12	9	7	6	6	5
Etanol hidratado	16.471	15.074	10.899	9.850	11.755	12.994	17.863	14.586	13.642
Total	108.803	117.952	122.234	129.689	137.332	144.583	141.816	135.442	136.088

Nota: (1) Inclui querosene iluminante vendido para outros fins.

Fonte: ANP. Elaboração: *Tendências*.

2.2 Estrutura do mercado de combustíveis

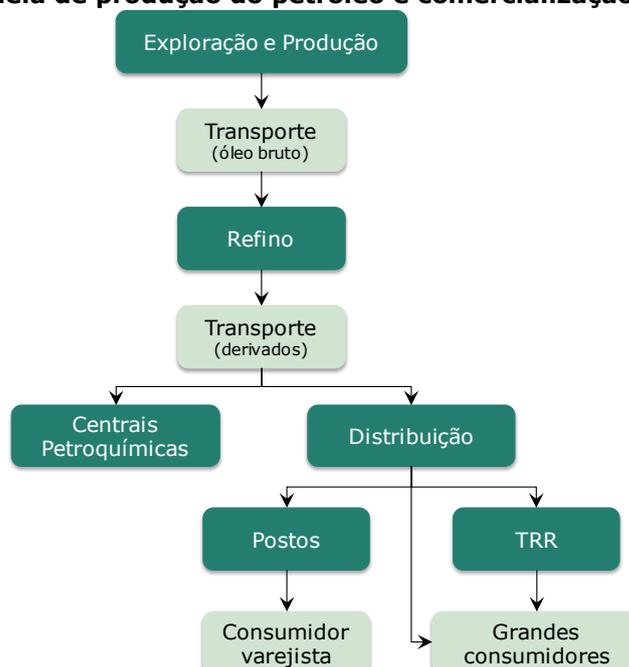
A estrutura do mercado de combustíveis deriva da própria estrutura da indústria do petróleo, tendo em vista que os derivados de petróleo respondem pela maior parte da demanda por combustíveis.

A cadeia do petróleo abrange as atividades de exploração e produção de petróleo e gás (mercados *upstream*), refino do óleo cru, transporte, distribuição e revenda varejista dos derivados e do gás natural (mercados *downstream*). A cadeia do etanol, por sua vez, é composta pelo cultivo da cana-de-açúcar, pelo refino do caldo de cana, transformando o produto bruto em álcool e açúcar, e pela distribuição e revenda varejista. A cadeia do biodiesel, por fim, envolve diversos agentes, uma vez que o biodiesel pode ser produzido tanto a partir de óleos vegetais, o que inclui o cultivo e processamento de diferentes culturas, quanto a partir de gorduras animais⁸. Além do processamento dos óleos, a cadeia do

⁸ Independente da matéria prima utilizada, os óleos passam por modificação química através de três processos principais: transesterificação, esterificação ou interesterificação. É possível ainda o uso de processos híbridos, normalmente destinados a matérias-primas de maior complexidade. Diversos tipos de matérias primas podem ser utilizadas para fabricação de biodiesel, das quais as principais são óleo de

biodiesel é composta também pelo transporte e distribuição do produto às distribuidoras que realizam a mistura ao óleo diesel.

Figura 1. Cadeia de produção do petróleo e comercialização de seus derivados



Nota: TRR – Transportador-Revendedor-Retalhista.
Elaboração: *Tendências*.

Visando analisar as estruturas de mercado que caracterizam os elos de distribuição e revenda varejista de combustíveis no Brasil, é importante explicar primeiro, ainda que de forma breve, o processo de formação de preços de combustíveis e a evolução da regulação da indústria do petróleo no Brasil. É o que será visto a seguir.

2.3 Formação de preços

2.3.1 Derivados do petróleo

O preço do petróleo bruto consiste no principal determinante do preço de venda dos combustíveis derivados de petróleo, como a gasolina e o óleo diesel⁹. Um aumento de preço do óleo cru acarreta um incremento de custo de produção desses combustíveis pelas refinarias, as quais incorporam tal aumento em seus preços. O acréscimo de preços no atacado, por sua vez, representa um aumento de custo para os distribuidores e revendedores, os quais o repassam a seus preços. Entretanto, o reflexo das mudanças de preço do petróleo nos seus derivados pode

soja, sebo bovino, óleo de algodão, óleo de fritura, gordura de porco, gordura de frango e óleo de palma/dendê.

Para mais informações, ver: Ramos, L. P. *et al.* (2017) "Biodiesel: Matérias-Primas, Tecnologias de Produção e Propriedades Combustíveis". *Rev. Virtual Quim.*, 2017, 9 (1), 317-369. Disponível em <<http://rvq.sbq.org.br/imagebank/pdf/v9n1a20.pdf>>. Acesso em 16/11/2018.

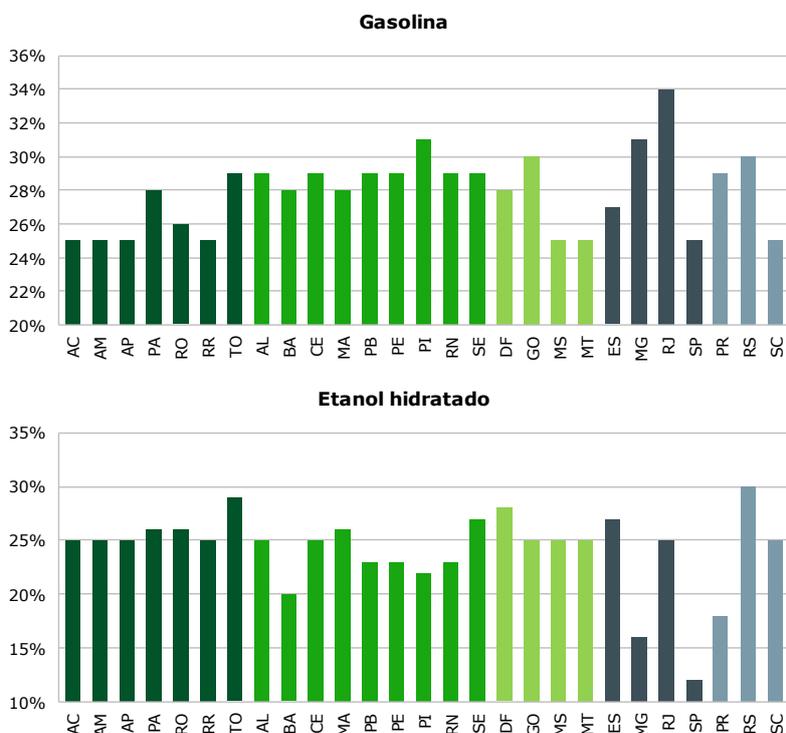
⁹ Para mais informações, ver: Federal Trade Commission – FTC (2011) "Gasoline price changes and the petroleum industry: an update". Setembro de 2011.

não ser imediato, havendo defasagem entre o repasse das alterações no preço do petróleo ao preço dos combustíveis.

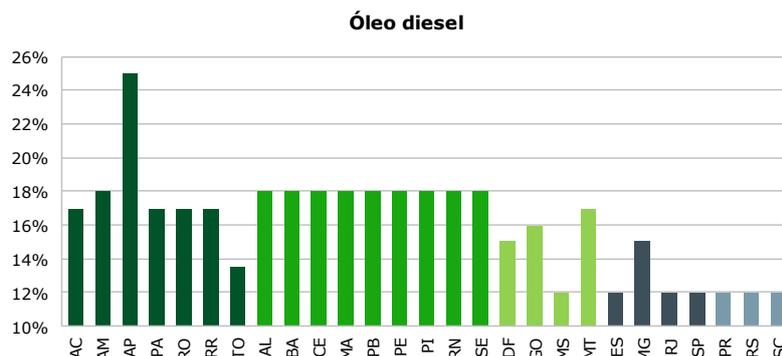
Há ainda outros fatores que afetam os preços de venda dos combustíveis, tais como custos de refino; margens de comercialização praticadas pelas refinarias, distribuidores e varejistas; e tributos incidentes (CIDE, PIS/PASEP, COFINS e ICMS), que no Brasil são bastante elevados. Particularmente, em relação à gasolina e ao diesel, e no caso específico do mercado brasileiro, também deve-se considerar o impacto dos preços dos biocombustíveis (etanol anidro e biodiesel) e seu percentual de mistura obrigatória¹⁰.

Grande parte das diferenças regionais de preço se deve a diferenças de carga tributária estadual – particularmente, a incidência do ICMS (ver Figura 2). A incidência de ICMS sobre a gasolina varia de 25% a 34% a depender do estado, enquanto sobre o etanol hidratado varia de 12% a 30%, e sobre o óleo diesel, de 12% a 25%.

Figura 2. Alíquota de ICMS por estado e combustível líquido



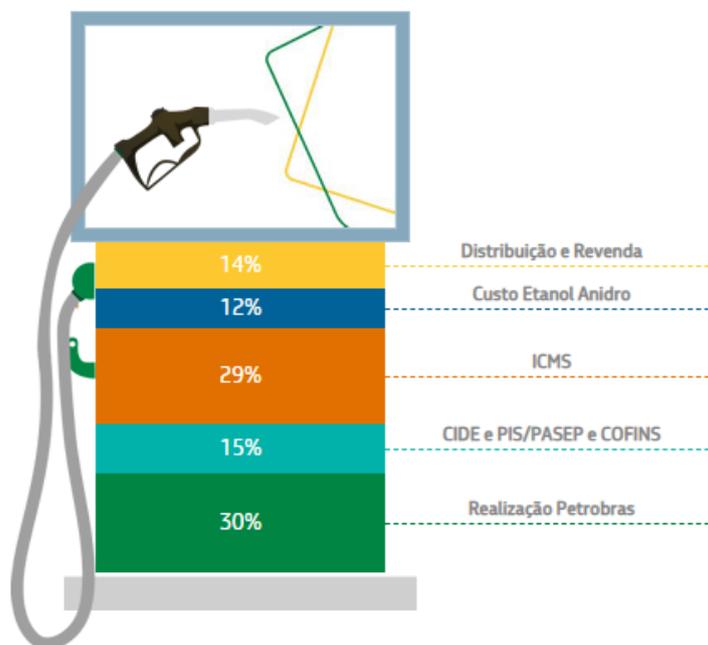
¹⁰ Uma discussão mais aprofundada sobre a formação de preços dos combustíveis no Brasil, especialmente no que se refere à tributação, pode ser encontrada em: Lima, P.C.R. (2016) "Preços dos combustíveis no Brasil". Consultor Legislativo da Área XII, Recursos Minerais, Hídricos e Energéticos. Consultoria Legislativa. Janeiro de 2016. Disponível em <<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/27120>>. Acesso em 08/11/2018.



Fonte: Fecombustíveis. Elaboração: Tendências.

A Figura 3 e a Figura 4 abaixo mostram a composição simplificada de preços na bomba de abastecimento da gasolina e do óleo diesel. Percebe-se que grande parte da composição do preço final tanto da gasolina quanto do óleo diesel é dada pela realização da própria Petrobras (30% e 54%, respectivamente) e por impostos federais e estaduais (44% e 23%, respectivamente).

Figura 3. Composição dos preços ao consumidor da gasolina



Notas: (1) Cálculo baseado nos preços médios da Petrobras (gasolina A) e nos preços médios ao consumidor final (gasolina C) em 13 capitais e regiões metropolitanas brasileiras. (2) Período da coleta de 28/10/2018 a 03/11/2018. (3) Composição: 73% gasolina A e 27% etanol anidro (desde 16/03/2015, o teor de álcool anidro na gasolina comum e aditivada é de 27%; o teor adicionado à gasolina *premium* é de 25%).

Fonte: Petrobras¹¹, a partir de dados da ANP e CEPEA/USP.

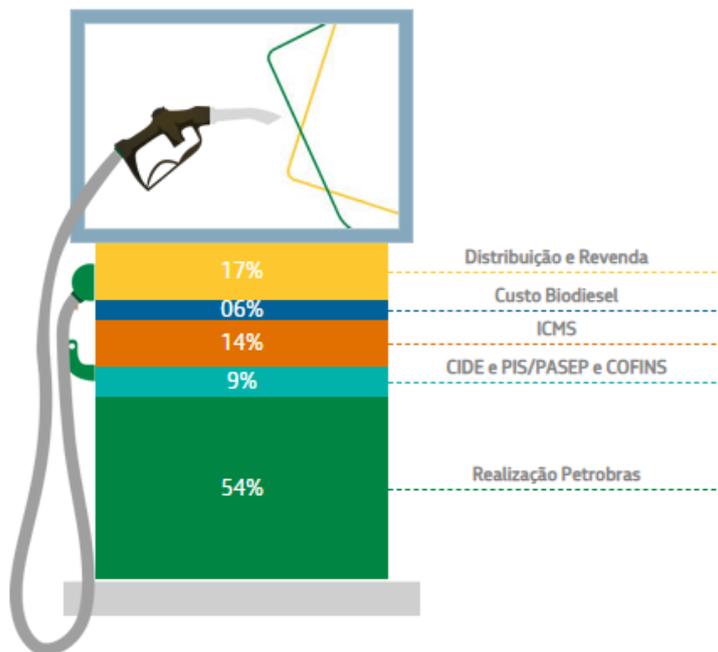
As margens das distribuidoras e dos postos de revenda correspondem a apenas 14% e 17% para gasolina e óleo diesel, respectivamente¹². Ou seja: as margens

¹¹ Disponível em <<http://www.petrobras.com.br/pt/produtos-e-servicos/composicao-de-precos-de-venda-ao-consumidor/gasolina/>>. Acesso em 07/11/2018.

¹² Segundo o voto do Conselheiro João Paulo de Resende no Ato de Concentração nº 08700.006444/2016-49 (Ipiranga-Alesat), estimou-se que "a proporção do preço final apropriada pelos postos revendedores varia entre 11% e 13%, enquanto a parcela apropriada pelas distribuidoras varia entre 3% e 4%" (§28, p. 4).

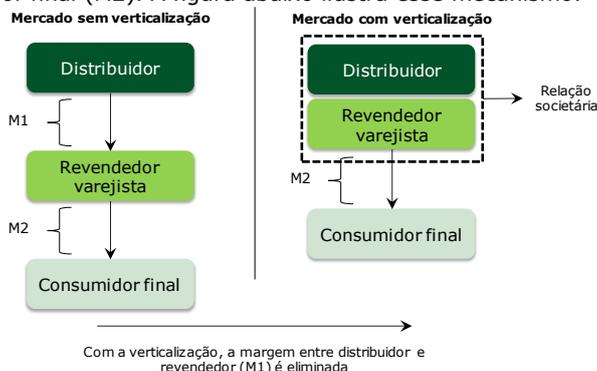
das distribuidoras, fato que entra em discussão nas Tomadas Públicas de Contribuições (TPCs) propostas pela ANP, correspondem a uma parte muito pequena da composição do preço final dos combustíveis. Por conta disso, qualquer medida que vise interferir na margem de comercialização das distribuidoras deve ter baixo impacto sobre os preços finais dos combustíveis. Como será visto adiante, medidas de verticalização visando à eliminação da margem dos distribuidores em relação aos revendedores¹³ podem afetar a dinâmica concorrencial do mercado a ponto de elevar os preços ao consumidor.

Figura 4. Composição dos preços ao consumidor do óleo diesel



Notas: (1) Dados baseados na média dos preços do diesel ao consumidor das principais capitais. (2) Período da coleta de 28/10/2018 a 03/11/2018. (3) Composição: 90% de diesel e 10% de biodiesel. (4) A parcela das margens de distribuição e revenda é estimada. Fonte: Petrobras¹⁴, a partir de dados da ANP.

¹³ Hoje, com as figuras dos distribuidores separadas dos revendedores, o preço final do combustível ao consumidor tem embutido duas margens: a do distribuidor em relação ao revendedor varejista (M1) e a do revendedor em relação ao consumidor final (M2). Com uma possível integração vertical entre distribuidor e revendedor, a margem entre esses dois agentes (M1) é eliminada, uma vez que o distribuidor está incorporando a atividade de revenda em sua operação, restando apenas a margem do revendedor ao consumidor final (M2). A figura abaixo ilustra esse mecanismo.



¹⁴ Disponível em <<http://www.petrobras.com.br/pt/produtos-e-servicos/composicao-de-precos-de-venda-ao-consumidor/diesel/>>. Acesso em 07/11/2018.

2.3.2 Etanol anidro e hidratado

A produção de etanol envolve uma estrutura de custos e de despesas diferente da verificada na produção de combustíveis derivados do petróleo, estando segregada em três naturezas distintas: (i) custos relacionados à aquisição cana-de-açúcar, tanto própria como de terceiros; (ii) custos industriais, incluindo mão de obra, insumos de diversas naturezas (químicos, eletrodos, combustível, lubrificante, eletricidade, embalagens), além de custos com manutenção, administração e capital industrial; e (iii) despesas administrativas.

Os custos com as atividades de produção diretas ao longo da safra detêm a maior participação no custo final do etanol anidro e do etanol hidratado, tendo correspondido a cerca de 70% do custo de produção total dos combustíveis¹⁵.

Aos custos de produção, deve-se ainda adicionar a margem do produtor, distribuidor e revendedor, além de impostos federais e estaduais (PIS/COFINS e ICMS) e custos de transporte.

2.4 Evolução do marco regulatório da indústria do petróleo no Brasil

2.4.1 Regulamentação da produção e refino

O marco regulatório da indústria do Petróleo no Brasil foi inicialmente definido pela Lei nº 2.004, de 03 de outubro de 1953, que estabelecia o monopólio estatal sobre a produção, a importação e o refino de petróleo e gás. Neste ambiente, a Petrobras se desenvolveu dominando o mercado *upstream* da indústria de petróleo no Brasil, assim como o transporte e refino de petróleo. Na década de 1970, como reflexo do choque do petróleo, houve uma abertura parcial do mercado, com a assinatura de contratos de risco com empresas estrangeiras. A Constituição de 1988 reafirmou o monopólio estatal sobre as atividades de produção, importação e refino e proibiu os contratos de risco.

A Emenda Constitucional nº 9, de 1995, flexibilizou esta restrição ao abrir a possibilidade de delegação de sua execução a empresas privadas, nacionais ou estrangeiras. A nova Lei do Petróleo – Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997 – regulamentou a emenda constitucional de 1995, não se restringindo apenas ao setor de petróleo, mas estabelecendo uma política energética nacional, com a criação do Conselho Nacional de Política Energética (“CNPE”) e da Agência Nacional do Petróleo (“ANP”), em substituição ao Departamento Nacional de Combustíveis (“DNC”).

¹⁵ Fonte: PECEGE. (2016) “Custos de produção de cana-de-açúcar, açúcar, etanol e bioeletricidade no Brasil: fechamento da safra 2014/2015 e acompanhamento da safra 2015/2016”. Piracicaba: ESALQ/USP.

2.4.2 Regulamentação da distribuição e revenda varejista

Ao contrário da exploração e do refino, as atividades de distribuição e revenda varejista de derivados nunca estiveram sujeitas ao monopólio estatal. Porém, dependiam de regulamentação do DNC. Os preços eram tabelados em toda a cadeia, inclusive na ponta final do varejo, em que se fixava um preço único e obrigatório para um determinado tipo de combustível em todos os postos de uma região.

Essa regulamentação começou a ser flexibilizada a partir de 1992, com o fim do registro de revendedor, que condicionava a abertura de novos postos à autorização governamental, e com a concessão de permissão aos revendedores de praticar descontos nas vendas ao consumidor em relação aos preços máximos autorizados pelo governo.

Em 1997, antes da criação da ANP, o governo autorizou os donos de postos de combustíveis a optarem entre manter-se vinculados a uma distribuidora ou atuar com bandeira branca (como passaram a ser chamados os postos independentes). A partir dessa medida, começou a se observar uma profusão de pequenas redes de postos de combustíveis e abriu-se espaço para a criação de pequenas distribuidoras. Com a criação da ANP, foi fornecido um grande número de licenças, ampliando a concorrência entre as distribuidoras.

O objetivo era a transformação de um setor que era estritamente regulado, com o governo determinando preços de compra e venda, em um setor competitivo, em que os preços finais deveriam ser determinados pela própria dinâmica de mercado.

Em dezembro de 2001, a ANP publicou diversas portarias estabelecendo o novo modelo regulatório do setor, que passaria a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2002, constituindo a última etapa da liberalização progressiva do setor petrolífero: a liberalização do segmento de abastecimento de combustíveis. A nova regulamentação permitiu a existência de postos de revenda que podem comprar os combustíveis de qualquer distribuidora¹⁶.

As principais alterações no modelo de organização do setor, em vigor desde 2002, referem-se à introdução dos seguintes agentes: formulador, importador e certificador, ou inspetor, todos como pessoas jurídicas distintas dos demais agentes existentes no mercado e que devem atender a requisitos próprios e específicos para o exercício das respectivas atividades autorizadas pela ANP.

Os formuladores estão autorizados a importar e/ou adquirir no mercado interno correntes de hidrocarbonetos líquidos, a partir dos quais fazem a formulação de gasolina A (comum e *premium*) e óleo diesel. Essas empresas podem importar e misturar correntes de hidrocarbonetos para produção de gasolina e diesel segundo as especificações do mercado nacional.

¹⁶ Para mais informações, ver: Souza e Silva, C. M. e Almeida, E. (2002) "Entendendo o novo modelo de *downstream* brasileiro". (Mimeo). Rio de Janeiro: IE/UFRJ.

O importador pode importar óleo diesel, gasolina tipo A, solventes e outros produtos. As empresas autorizadas a importar gasolina e diesel não podem efetuar misturas de quaisquer espécies (atividade reservada ao formulador), exceto quanto aos marcadores de qualidades.

Os certificadores, ou inspetores, são empresas autorizadas pela ANP a verificar e acompanhar todo o processo físico de descarga de óleo e derivados importados para garantir a qualidade do produto conforme as especificações determinadas pela ANP. As transações devem também ser reportadas à ANP.

Nesse arranjo institucional, as empresas distribuidoras de combustíveis estão vetadas de importar diretamente, mas podem criar uma entidade jurídica específica para a transação, que deverá ter a licença de importador.

Pelo novo modelo, não só a Petrobras tem acesso direto ao mercado internacional de óleo e/ou derivados, mas também as refinarias privadas, as centrais petroquímicas, os formuladores de gasolina e diesel e os importadores.

Os importadores autorizados podem comercializar seu produto com empresas distribuidoras, produtores (refinarias, centrais petroquímicas e formuladores), empresas exportadoras e consumidores finais no caso do diesel. Estes consumidores também podem importar diretamente o diesel se ele for utilizado para consumo próprio, ou seja, o importador não pode comercializar a gasolina diretamente com consumidores finais.

A principal mudança no que se refere à distribuição e revenda varejista concerne ao alargamento das possibilidades de abastecimento das distribuidoras. As distribuidoras, que antes estavam restritas à compra em refinarias e centrais petroquímicas, passaram a poder se abastecer com formuladores e importadoras, que podem inclusive ser subsidiárias delas. As relações entre distribuidores, TRRs e postos de revenda foram mantidas. Estes continuam clientes cativos das distribuidoras, não podendo se abastecer diretamente com refinarias.

Os distribuidores de combustíveis estão autorizados a comercializar com postos revendedores e grandes consumidores combustíveis líquidos derivados de petróleo, álcool combustível e outros combustíveis automotivos, assim como graxas e lubrificantes. Continua vedado ao distribuidor o exercício da atividade de revenda varejista, à exceção da operação denominada posto-escola.

Os revendedores estão autorizados a adquirir combustíveis exclusivamente das distribuidoras de combustíveis líquidos derivados de petróleo, álcool combustível e outros combustíveis automotivos autorizadas pela ANP e somente podem comercializar combustíveis ao consumidor final, sendo vetada a comercialização a outros revendedores. Caso o revendedor varejista opte por exibir a marca comercial do distribuidor, deve vender somente combustíveis fornecidos pelo distribuidor detentor da marca comercial exibida (fidelidade à bandeira). Esse tipo de arranjo envolve contratos de exclusividade de compra e revenda de combustíveis entre distribuidoras e postos.

Os postos independentes, ou “bandeira branca”, podem comercializar combustíveis de qualquer distribuidora, devendo, no entanto, identificar a origem dos mesmos nas respectivas bombas abastecedoras.

Visando exercer controle de qualidade para a importação de óleo e derivados, o inspetor, que é uma empresa autorizada pela ANP, acompanha todo o processo físico de descarga do produto e encaminha à ANP o resumo de toda a operação.

A nova legislação adotou também um marcador químico para os solventes, para inviabilizar sua mistura fraudulenta na gasolina automotiva. Através do certificado emitido pelo certificador, os importadores devem comprovar a qualidade do produto no terminal de carregamento, atestando o atendimento às especificações da ANP ou às informações contidas na Licença de Importação quando se tratar de correntes de hidrocarbonetos líquidos.

A Tabela 2 abaixo apresenta a evolução do número de agentes atuando na cadeia do petróleo desde 1996.

Tabela 2. Evolução do número de agentes em cada elo da cadeia do petróleo

Atividade	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Refino de petróleo	14	14	14	14	14	14	14	15	17
Distribuidoras ¹	160	164	169	180	171	165	136	159	159
Bandeiras	119	141	137	130	135	131	132	122	115
Postos	29.111	32.697	29.804	31.435	33.620	35.585	34.709	35.017	36.730
Atividade	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Refino de petróleo	17	17	17	17	17	18	18	18	18
Distribuidoras ¹	140	140	143	153	144	143	141	130	128
Bandeiras	114	114	101	105	96	93	88	83	77
Postos	37.973	38.235	39.027	39.450	38.893	39.763	40.802	41.829	41.984

Fonte: ANP. Elaboração: *Tendências*.

3 Os segmentos de distribuição e revenda varejista

Esta seção apresenta as principais características do segmento de distribuição de combustíveis no Brasil e do segmento de revenda varejista de combustíveis.

3.1 Distribuição de combustíveis

3.1.1 Evolução do mercado de distribuição

Historicamente, o setor de distribuição no Brasil foi dominado pelas grandes empresas internacionais de petróleo (Shell, Esso, Texaco e Atlantic), pela Petrobras (através da BR Distribuidora), pela Ipiranga e pela Cia. São Paulo de Petróleo, que se tornou a Agip, incorporada posteriormente pela BR.

Em 1994, o DNC facilitou o processo de registro e instalação de novas companhias na atividade de distribuição, viabilizando aproximadamente 40 novas pequenas empresas regionais e acirrando a concorrência em todo o país. Porém, a abertura de uma pequena distribuidora necessitava ainda da autorização do então DNC.

Em 1997, antes da criação da ANP, o governo autorizou os donos de postos de combustíveis a optar entre manterem-se vinculados a uma distribuidora ou atuarem como bandeira branca, como passaram a ser chamados os postos independentes. Com isso, as barreiras à entrada no segmento de distribuição de derivados de petróleo foram reduzidas, já que não era mais necessário possuir contratos de distribuição com rede diretamente vinculada de postos de revenda para viabilizar a venda ao mercado consumidor, o que incentivou a concorrência na distribuição. A partir dessa medida, abriu-se espaço para a criação de pequenas distribuidoras. Assim, com a criação da ANP, a nova agência acabou por autorizar um grande número de licenças.

A estrutura concorrencial na distribuição era transferida para o segmento de revenda varejista devido à exigência do fornecimento por meio dos contratos de exclusividade e pela exigência de o posto de revenda obter uma “carta de liberação” da distribuidora a que estava vinculada para trocar de fornecedor¹⁷.

Entre 2000 e 2005, cresceu o número de distribuidoras no mercado brasileiro¹⁸. De acordo com dados da ANP, em 2000 havia 160 distribuidoras, frente as 180 existentes em 2003, pico do número de distribuidoras entre 2000 e 2017. No entanto, a partir desse ponto, o número de distribuidoras caiu, chegando a 128 em 2017¹⁹. A participação de grandes distribuidoras²⁰, no entanto, não mudou ao longo

¹⁷ Note-se que a vedação às distribuidoras de participar da revenda varejista de combustíveis vem desde 1975. A Resolução nº 7/75, do Conselho Nacional do Petróleo (CNP), obrigava a distribuidora a somente registrar firma revendedora que não incluísse, entre seus sócios ou empregados, elemento que tivesse qualquer vínculo de sociedade ou de emprego com qualquer distribuidora. Em 1995, o Ministério de Minas e Energia, por meio da Portaria nº 61, de 06 de março de 1995, vetou definitivamente às distribuidoras a operação comercial de posto revendedor.

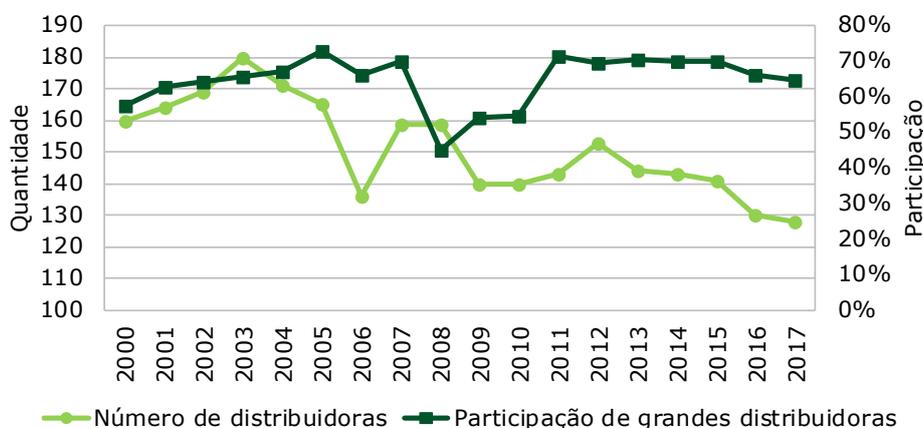
¹⁸ Distribuidoras de gasolina comum. Fonte: Anuários Estatísticos ANP 2001 a 2018.

¹⁹ Último dado disponível.

²⁰ Incluem: BR, Raízen e Ipiranga.

do tempo, ficando sempre em torno de 60% e 70%, exceto entre 2008 e 2010, quando sua participação caiu para cerca de 50% e 60%.

Figura 5. Evolução do número de distribuidoras¹ no Brasil e *market share* de grandes distribuidoras²



Notas: (1) Distribuidoras de gasolina comum. (2) BR, Raízen e Ipiranga.
Fonte: ANP. Elaboração: *Tendências*.

Apesar de algumas distribuidoras terem sua entrada no mercado favorecida por reduções na carga tributária obtidas por meio de decisões judiciais, bem como por casos de adulteração de combustíveis que permitiram que ofertassem a preços menores que a concorrência, houve vantagens competitivas legítimas que possibilitaram o crescimento da participação das pequenas distribuidoras no mercado. Essas empresas são, em geral, pequenas e ágeis, com distribuição regional, custos menores, vantagens logísticas e atendimento personalizado em pequenas cidades. Conseguem ganhar mercado, muitas vezes, em função de pequenas diferenças de preço. Além disso, o crescimento das pequenas distribuidoras foi facilitado pelo fim da exclusividade de bandeira, que abriu a possibilidade de fornecerem a postos que ostentam logotipos de outras empresas.

As grandes distribuidoras, entretanto, mantêm uma parcela elevada do mercado e apresentaram reação nos últimos anos, inclusive com o ajuizamento de medidas judiciais contra as pequenas distribuidoras, para ficarem inibidas de vender aos postos de revenda que ostentam sua bandeira.

Outro movimento que se viu quando da liberalização do setor foi o ingresso de grandes *players* internacionais do setor de petróleo na distribuição de derivados. A lógica deste movimento estava relacionada à iminente abertura do setor de petróleo no Brasil e à licitação de áreas para prospecção e exploração de petróleo pela ANP. As empresas mais agressivas na área de distribuição de combustíveis – Repsol e Agip – foram também grandes compradoras de áreas para prospecção e exploração de petróleo no litoral brasileiro.

No entanto, mais recentemente, o mercado de distribuição viu um movimento de concentração de mercado, com diversas distribuidoras estrangeiras deixando o mercado brasileiro. Em 2008, a Repsol vendeu seus ativos à distribuidora mineira e potiguar Alesat. Anteriormente, a Shell-Esso vendeu sua estrutura para a Cosan, formando a Raízen, e a Texaco ao Grupo Ultra.

3.1.2 Estrutura do mercado de distribuição

O segmento de distribuição no Brasil é formado principalmente por três grandes distribuidoras de atuação nacional – BR, Ipiranga e Raízen –, que dominam cerca de 65% das vendas nacionais de combustíveis. Os 35% restantes são vendidos por pequenas e médias distribuidoras²¹.

Depois de alguns anos de queda na participação das grandes distribuidoras devido à entrada de pequenas e médias empresas, as grandes distribuidoras têm conseguido manter constante sua participação no mercado acima de 60% (2000-2017). Assim, considerando as vendas nacionais, a concentração das três maiores distribuidoras (C3) em 2017 foi de 64,8% e o índice Herfindall-Hirschman (HHI)²² foi de 1.475. Estes resultados mostram uma relativa concentração no mercado de distribuição.

Segundo jurisprudência do CADE, reafirmada no caso mais recente envolvendo o mercado de distribuição de combustíveis²³, a atividade de distribuição de combustíveis, tanto para postos revendedores como para grandes distribuidoras, possui caráter regional. O custo de transporte é o principal determinante da dimensão geográfica do mercado relevante²⁴. Conforme a análise de Pinkse, Slade e Brett (2002)²⁵, a diferenciação de preços praticados pelas distribuidoras no mercado atacadista de gasolina é primordialmente determinada pela localização. No Brasil, podemos acrescentar que a condição contratual entre o revendedor e a distribuidora, que determina o grau de vinculação e de liberdade do posto em relação ao seu fornecedor, também tem grande influência nos preços praticados.

No mercado nacional, apesar de as grandes distribuidoras terem uma atuação nacional, entre as distribuidoras de porte médio e pequeno, a maioria tem atuação apenas regional. Além disso, as negociações tendem a ser descentralizadas, atendendo às características de cada região. Os preços de compra também diferem por região.

²¹ Baseado nas participações do volume comercializado de gasolina comum, óleo diesel e etanol hidratado. Fonte: Anuários Estatísticos ANP 2001-2018.

²² A análise do grau de concentração de um mercado pode ser efetuada tomando como base diversos indicadores. Um dos mais utilizados na literatura antitruste são o C4 e o HHI (Índice Herfindahl-Hirschman). O HHI corresponde à soma dos quadrados das participações das companhias e tem a vantagem de captar melhor a realidade de determinado mercado, refletindo a participação da chamada “franja de mercado”. Por exemplo, em um mercado que tenha 100 empresas, cada uma delas com participação de 1%, o HHI será igual à somatória de 100 termos com 1 elevado ao quadrado, ou seja, 100, e indicaria um mercado pouco concentrado. O limite máximo de valor que o HHI pode assumir é de 10.000, correspondente a uma única empresa que tenha 100% de participação no mercado (temos no caso, 100 elevado ao quadrado). Quanto maior o resultado, mais concentrado é o mercado. O Guia de Análise de Concentrações Horizontais do CADE considera que mercados com HHI inferior a 1.500 são pouco concentrados, entre 1.500 e 2.500 são moderadamente concentrados e acima de 2.500 são altamente concentrados.

²³ Ato de Concentração nº 08700.006444/2016-49, entre Ipiranga e Alesat.

²⁴ O mercado relevante é definido como o menor grupo de produtos e a menor área geográfica necessários para que um suposto monopolista tenha condições de impor um “pequeno, porém significativo e não transitório” aumento de preços.

²⁵ Para mais informações, ver: Pinkse, J., Slade, M. e Brett, C. (2002) “Spatial price competition: a semiparametric approach”. *Econometrica*, 2002, vol. 70, issue 3, 1111-1153.

Deste modo, a dinâmica da concorrência na distribuição pode ser melhor caracterizada como sendo oligopolista, pois um pequeno número de agentes domina uma fatia importante do mercado. O reduzido número de competidores com participação elevada faz com que cada um leve em consideração a atuação dos demais, ou seja, existe interação estratégica entre eles neste mercado. Neste contexto, não é incomum a ocorrência de conluio, seja de forma tácita ou explícita, isto é, decorrente de um comportamento semelhante, porém independente, ou mediante acordo entre os supostos concorrentes. Ocorrendo um conluio, os preços são elevados e a quantidade vendida é diminuída, reduzindo o bem-estar social e, principalmente, o bem-estar do consumidor.

O fato de ser um mercado oligopolizado não acarreta, a princípio, prejuízos à concorrência. A concorrência pode ser intensa e depende muito de como se organizam o mercado a montante (*upstream*) e a jusante (*downstream*). Neste caso, destaca-se principalmente a organização do mercado a jusante, qual seja, o de postos de revenda e a rede de postos vinculada à bandeira de cada distribuidora.

Por outro lado, um mercado oligopolizado, com pequeno número de agentes dominando parcela significativa do mercado, também oferece pré-condições para o exercício concertado de poder de mercado. Os modelos econômicos de oligopólio serão tratados adiante.

3.2 Revenda varejista de combustíveis

O segmento de revenda varejista de combustíveis é composto, basicamente, pelos postos de abastecimento. Além da venda de combustíveis no varejo, os postos oferecem outros serviços de apoio aos motoristas, como lavagem de veículos, restaurantes e comércio de produtos em geral por meio de lojas de conveniência.

Apesar de a gasolina e o álcool comum serem produtos homogêneos, o “produto” (referindo-se de forma agregada a todos os produtos e serviços) ofertado pelos postos de revenda não é necessariamente homogêneo. Como destacam Pindyck e Rubinfeld, “[a] diferenciação entre produtos pode ocorrer até mesmo entre produtos aparentemente homogêneos. Por exemplo, considere a gasolina. Embora ela em si seja uma mercadoria homogênea, os postos de gasolina diferem em termos de localização e serviços oferecidos. Consequentemente, os preços da gasolina poderão diferir de um posto de gasolina para outro”²⁶.

Dado esse enfoque, a seguir examinam-se os elementos determinantes da diferenciação dos produtos e serviços oferecidos pelos postos de revenda no Brasil.

²⁶ Ver Pindyck, R. e Rubinfeld, D. (1999) “Microeconomia”. Prentice Hall, São Paulo, 2002, p. 437.

3.2.1 Tipos de postos e relações contratuais

Os postos se diferenciam, dentro das respectivas áreas de influência, em duas dimensões: (i) pela sua relação com as distribuidoras de combustível e (ii) pelos serviços prestados no atendimento.

Há duas modalidades de postos no Brasil: postos de bandeira e postos não vinculados a nenhuma distribuidora específica, também denominados postos sem bandeira ou posto de bandeira branca.

Os postos de bandeira adotam a marca da distribuidora, o que lhes confere os benefícios de associação à reputação da distribuidora. Nesses postos, todo o combustível vendido é fornecido exclusivamente pela distribuidora proprietária da marca.

Postos de bandeira são de grande valia para as empresas de produção e distribuição de derivados de petróleo, pois garantem um canal de vendas cativo, assegurando assim um volume de vendas pré-estabelecido e, por consequência, impedindo a concorrência com outros distribuidores junto ao respectivo posto de revenda. Como as empresas de distribuição são proibidas de atuar no mercado final de revenda varejista de combustível²⁷, os contratos de fornecimento exclusivo firmados com os postos de bandeira lhes garantem um acesso cativo à revenda varejista de seus combustíveis junto ao consumidor final.

Outra razão que pode justificar os contratos de exclusividade entre os postos de revenda e as distribuidoras é a eliminação da “dupla marginalização”²⁸. A dupla marginalização ocorre quando dois ou mais elos da cadeia produtiva não verticalizados obtêm as suas margens independentemente, o que resulta num preço mais elevado do que seria praticado se a margem dos elos da cadeia produtiva fosse obtida conjuntamente. Isso ocorre porque a obtenção das margens em cascata, dos distribuidores sobre os revendedores e destes sobre os consumidores, leva a uma redução na quantidade comercializada maior do que se os agentes cobrassem a sua margem conjunta no último elo da cadeia produtiva, dado a um preço final mais elevado por contabilizar duas margens separadas, aumentando a perda do “peso morto”²⁹.

Ocorre no Brasil, no entanto, alguns contratos de fornecimento exclusivo contendo cláusulas que, na prática, eliminam a possibilidade de o posto de revenda optar por outra bandeira ou adotar bandeira branca, bem como de negociar livremente com a distribuidora a margem e o próprio preço de revenda varejista. Prejudicam, assim, a concorrência no mercado atacadista de combustíveis e o segmento de revenda

²⁷ Como dito anteriormente, as distribuidoras somente podem deter “postos-escola”, segundo Art. 12 da Portaria ANP nº 116/2000.

²⁸ A verticalização ou contratos de exclusividade não são a única forma de evitar a dupla marginalização. Outra forma é através do emprego de uma estrutura de preços não lineares (preços que variam com a quantidade comprada).

²⁹ Para mais informações, ver: Viscusi, W., Vernon, J. M. e Harrington Jr., J. E. (2001) “Economics of regulation and antitrust”, MIT Press, 3ª edição.

varejista, com a imposição de preços e condições de compra e venda³⁰. Além disso, proporcionam vantagens às distribuidoras³¹.

Ainda, os postos de revenda de bandeira podem ser divididos em três classes: postos cujo imóvel é da distribuidora, postos com contratos de exclusividade e postos de bandeira com contrato de uso de marca e cláusula de rescisão sem multa (sem contratos de exclusividade).

Os postos de bandeira branca são livres para comprar combustíveis de qualquer distribuidora. Essa liberdade permite que esses postos possam comprar da distribuidora de menor preço, o que lhes proporciona uma vantagem comparativa na concorrência por preços. Em compensação, esses postos não dispõem de um compromisso de suprimento contínuo de combustível e deixam de contar com a referência da bandeira da distribuidora que muitos consumidores associam a um diferencial de qualidade. Não obstante, ao longo do tempo, a reputação da bandeira pode ser substituída pela reputação da marca da rede de postos ou mesmo do posto de revenda individual.

Logo após a entrada em vigor da regulação que permitiu o estabelecimento de postos de bandeira branca, em dezembro de 2002, eles já compunham 26,8% dos postos de revenda de combustíveis no País, segundo dados da ANP. Hoje, os postos bandeira branca correspondem a 42,8% dos postos do país.

Os postos de bandeira branca desempenham um importante papel na promoção da concorrência no setor de combustíveis, promovendo a concorrência de várias maneiras.

Primeiro, eles facilitam a entrada de novas distribuidoras no mercado atacadista. Se não houvesse postos de bandeira branca, uma nova distribuidora só poderia vender seu combustível no mercado brasileiro se primeiro obtivesse contratos de fornecimento exclusivo com uma rede de postos de revenda. Mais importante, a expansão da oferta (capacidade de suprimento da distribuidora) teria que crescer à mesma taxa que a expansão da demanda (quantidade de combustível requerido dos postos com sua bandeira), o que poderia ser muito difícil, dado que a troca de bandeira é uma decisão de longo prazo que não pode ser tomada repentinamente. Isto dificultaria a entrada de novas distribuidoras e, conseqüentemente, reduziria a concorrência e a contestabilidade proporcionada pelas distribuidoras emergentes, além de reduzir a possibilidade de entrada de novas distribuidoras.

Segundo, os postos de bandeira branca ajudam a acirrar a concorrência no mercado varejista. Se as distribuidoras somente pudessem vender combustível por meio dos postos de sua bandeira, a concorrência via preço seria reduzida, pois a

³⁰ Pode haver situações em que a distribuidora imponha condições insustentáveis sobre os postos de revenda de sua rede. Porém, essas situações não podem consistir numa política deliberada das distribuidoras, pois no longo prazo prejudicaria as próprias distribuidoras ao levar os postos de uma rede à falência e, conseqüentemente, reduzir os canais de venda da distribuidora.

³¹ Uma discussão sobre esse tema é apresentada na Seção 5.2.

revenda varejista de seu combustível seria restrita à área geográfica atendida pela rede de postos com a sua bandeira. Quando há postos de bandeira branca, a possibilidade de ampliação das vendas por meio de uma redução de preços é muito maior, pois a redução de preço não só aumenta a venda nos postos de sua bandeira, mas também aumenta a venda aos postos de bandeira branca.

3.2.2 Localização

Uma das características dos postos de revenda mais importantes na determinação do preço é a sua localização. É importante por ser determinante do custo do frete desde as refinarias e bases de distribuição, do custo do lote em que o posto é instalado e do potencial de vendas associado ao local.

Estudos realizados para auxiliar os agentes econômicos na avaliação do potencial de vendas de um novo posto de revenda numa determinada localidade identificam quais são os fatores mais importantes a serem considerados³². Os estudos econométricos indicam cinco variáveis cruciais na determinação do volume de vendas: (i) horário de funcionamento do posto de gasolina; (ii) volume de tráfego na via onde o posto é instalado; (iii) total de postos concorrentes localizados nas proximidades do posto; (iv) média de bicos existente nos postos concorrentes localizados na proximidade do posto; e (v) velocidade média dos veículos na via onde se situa o posto.

Conforme os estudos da SEAE, a delimitação geográfica do mercado de postos de revenda *“equivale a uma dimensão local, ou uma cidade ou partes de uma cidade, dado o fluxo do tráfego e as rotinas de cada consumidor dentro da cidade. Para o óleo diesel, o mercado seria mais amplo, devido a maior autonomia dos caminhões”*³³. A jurisprudência do CADE é pacífica em definir o mercado relevante geográfico como local, embora *“[a] definição da fronteira local exata é mais difícil e envolve necessariamente algum nível de arbitrariedade”*³⁴.

O cálculo do mercado relevante geográfico de revenda de combustíveis é, muitas vezes, simplificado, não considerando o custo de oportunidade do tempo, o esforço envolvido no deslocamento para um posto mais distante, as condições viárias da localidade ou o deslocamento normal de cada motorista por várias regiões das grandes cidades. Os limites efetivos de cada região geograficamente relevante para formar um mercado podem ser muito variados e de determinação complexa.

Na determinação do mercado relevante local, é bom lembrar que os mercados locais podem ser sobrepostos. Se um subconjunto de postos de um mercado geográfico, seguindo uma determinada definição, pertence a outro(s) mercado(s)

³² Para mais informações, ver: Wanke, P. e Saliby, E. (1997) “Avaliação do potencial de vendas de postos de gasolina urbanos através do uso de regressão múltipla não-linear”. Rio de Janeiro: COPEAD, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

³³ Parecer nº 146 COGSI/COGPI/SEAE/MF referente ao Ato de Concentração envolvendo a Petróleo Brasileiro S.A. e Repsol-YPF S.A..

³⁴ Parecer nº 1/2017/CGAA4/SGA1/SG referente ao Ato de Concentração envolvendo a Ipiranga Produtos de Petróleo S.A. e a Alesat Combustíveis S.A..

geográfico(s), a definição do mercado relevante geográfico pode ser ampliada para incluir ambos os mercados, pois o comportamento de preços num mercado pode ser transmitido ao outro mercado pelo comportamento daquele subgrupo de postos que pertencem a ambos os mercados geográficos. Este efeito é referido no setor como o “efeito dominó”, pois uma redução de preços numa determinada região da cidade tende a se alastrar por toda a cidade. Desta forma, extensas áreas de grandes cidades ou regiões metropolitanas podem configurar um único mercado relevante apesar das grandes distâncias entre postos individuais que compõem esse mercado.

3.2.3 Marca

A gasolina vendida nos postos de bandeira branca é igual a dos postos de bandeira (os combustíveis precisam atender as especificações estabelecidas pela ANP). No entanto, em um mercado cujos principais produtos (combustíveis) são homogêneos, um dos mecanismos usados pelos agentes para se diferenciarem de seus concorrentes é associar a bandeira, ou a marca dos combustíveis, à qualidade. Assim, postos com bandeira podem ser percebidos pelos consumidores como de melhor qualidade em detrimento de postos de bandeira branca, embora o produto ofertado seja o mesmo. Tal percepção é relevante a ponto de influenciar a concorrência no mercado de revenda e garantir certa vantagem competitiva a postos bandeirados.

3.2.4 Prestação de serviços

Além de sua relação com as distribuidoras, sua localização e sua reputação (marca), os postos também se diferenciam pelos serviços prestados. O relacionamento do estabelecimento com a clientela, determinado pela cordialidade dos atendentes, aparência, serviços, etc., é um elemento importante na decisão do consumidor³⁵.

Os postos de revenda usualmente fornecem uma série de serviços além do abastecimento de combustíveis, tais como: a verificação do nível de óleo e de água de radiador, a troca de óleo, de extintores, de pneus, de baterias e a lavagem do veículo. Muitos postos oferecem lojas de conveniência que vendem alimentos, jornais, revistas e produtos de consumo pessoal. Entretanto, serviços suplementares desempenham um papel secundário na concorrência. Assim, dentro de uma determinada área de influência, dada a similaridade normalmente existente entre os postos e os serviços prestados e a homogeneidade do produto, normalmente o preço torna-se o principal determinante.

³⁵ Para mais informações, ver: Wanke, P. e Saliby, E. (1997) “Avaliação do potencial de vendas de postos de gasolina urbanos através do uso de regressão múltipla não-linear”. Rio de Janeiro: COPEAD, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

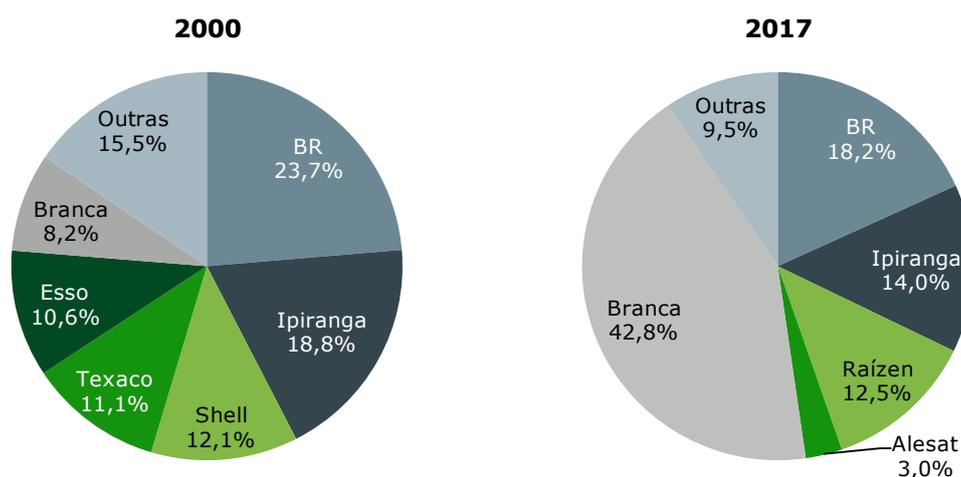
3.2.5 Evolução do segmento

O segmento de postos de revenda é o menos concentrado do setor e o mais competitivo de todos os elos. Esse caráter se acentuou após a liberalização da regulamentação. Com o novo marco regulatório, verificou-se não só a troca de bandeiras, mas também uma elevação no número de postos superior a 40% desde 2000, conforme os dados da ANP.

Em 2000, a BR era a distribuidora que contava com o maior número de postos com sua bandeira (23,7% do total de 29.111 postos no Brasil na época), seguida pela Ipiranga (18,8%), Shell (12,1%), Texaco (11,1%) e Esso (10,6%). Os postos bandeira branca representavam 8,2% do total; as demais distribuidoras dividiam os 15,5% restantes.

Em 2017, os postos de bandeira branca já formavam o grupo com maior número de postos (42,8% dos 41.984 postos existentes), seguidos por BR (18,2%), Ipiranga (14,0%), Raízen (12,5%) e Alesat (3,0%). As demais distribuidoras dividiam os 9,5% restantes.

Figura 6. Participação das bandeiras de distribuidoras nos postos de gasolina em 2000 e 2017



Fonte: ANP. Elaboração: Tendências.

Como a BR teve preferência nas concessões de postos de serviço a partir de sua criação em 1971, sua presença também é destaque em todas as regiões do país, exceto a região Sul, em que a Ipiranga tem maior presença. As empresas de capital estrangeiro, que tinham maior presença nas grandes cidades e nas regiões mais desenvolvidas, perderam espaço e foram adquiridas por grupos locais. Hoje, Raízen é um *player* de grande destaque também entre os postos bandeirados, enquanto que a Alesat, apesar de ter uma importância nacional menor, possui uma relevância regional bastante grade.

Tabela 3. Número de postos de revenda por grandes bandeiras e bandeira branca em 2017

Grandes Regiões e Unidades da Federação	Quantidade de postos revendedores de combustíveis automotivos						
	Total	BR	Ipiranga	Raízen	Alesat	Bandeira branca	Outras ¹
Brasil	41.984	7.635	5.881	5.245	1.269	17.960	3.994
Norte	3.362	596	469	341	48	1.377	531

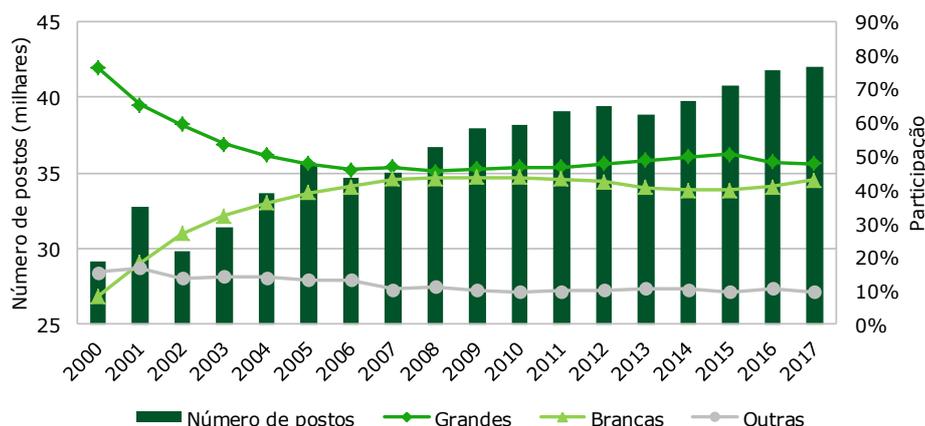
Grandes Regiões e Unidades da Federação	Quantidade de postos revendedores de combustíveis automotivos						
	Total	BR	Ipiranga	Raízen	Alesat	Bandeira branca	Outras ¹
Rondônia	590	114	106	44	0	236	90
Acre	184	68	20	13	0	51	32
Amazonas	729	83	60	57	0	216	313
Roraima	118	40	10	2	0	51	15
Pará	1.183	184	195	189	28	512	75
Amapá	128	30	37	3	0	58	0
Tocantins	430	77	41	33	20	253	6
Nordeste	10.703	1.790	657	907	425	5.553	1.371
Maranhão	1.481	127	111	116	75	868	184
Piauí	956	115	97	60	23	570	91
Ceará	1.580	328	87	211	84	618	252
Rio Grande do Norte	605	154	25	28	84	230	84
Paraíba	787	108	42	35	49	422	131
Pernambuco	1.520	296	126	139	40	674	245
Alagoas	567	184	45	47	19	224	48
Sergipe	303	113	5	26	4	72	83
Bahia	2.904	365	119	245	47	1.875	253
Sudeste	16.281	3.174	2.525	2.643	607	6.822	510
Minas Gerais	4.317	926	470	490	282	1.909	240
Espírito Santo	682	134	93	121	52	207	75
Rio de Janeiro	2.107	474	332	454	96	730	21
São Paulo	9.175	1.640	1.630	1.578	177	3.976	174
Sul	7.959	1.297	1.913	1.055	112	2.451	1.131
Paraná	2.757	398	518	346	15	1.201	279
Santa Catarina	1.983	255	469	278	82	566	333
Rio Grande do Sul	3.219	644	926	431	15	684	519
Centro Oeste	3.679	778	317	299	77	1.757	451
Mato Grosso do Sul	635	216	67	46	0	165	141
Mato Grosso	1.094	194	63	97	18	512	210
Goiás	1.642	233	134	99	58	1.018	100
Distrito Federal	308	135	53	57	1	62	0

Notas: (1) Inclui outras 73 bandeiras.

Fonte: ANP. Elaboração: *Tendências*.

Vale também destacar a grande evolução dos postos bandeira branca, que detêm a maior participação hoje em dia em todas as regiões, especialmente no Nordeste. Nos últimos anos, o mercado de revenda varejista de combustíveis apresentou dois movimentos principais: (i) o aumento significativo do número de postos de revenda e (ii) o crescimento da participação de mercado dos postos de bandeira branca em detrimento de grandes distribuidoras.

Figura 7. Evolução do número de postos no Brasil e da participação de postos de bandeira branca e de grandes distribuidoras



Fonte: ANP. Elaboração: Tendências.

O número de postos apresentou um aumento de 44,2% entre 2000 e 2017. Neste período, o número de postos que carregam as bandeiras dos maiores distribuidores caiu 9,8%, reduzindo a sua participação no mercado de revenda varejista de 76,3% em 2000 para 47,7% em 2017. A participação dos postos de bandeira das demais distribuidoras também caiu de 15,5% para 9,5% no mesmo período. O maior crescimento decorreu do aumento do número de postos de bandeira branca, o que resultou num acréscimo de sua participação de 8,2% para 42,8% do mercado.

O aumento do número de postos de bandeira branca indica um aumento da rivalidade no setor.

3.3 Modelos econômicos aplicados aos segmentos de distribuição e de revenda varejista de combustíveis

Os modelos econômicos que descrevem as estruturas de mercado e, conseqüentemente, o comportamento concorrencial dos agentes dentro desses mercados, encontrados na bibliografia microeconômica, são apresentados na Figura 8 abaixo na forma de um *continuum* que vai desde o monopólio até o modelo de concorrência perfeita.

Figura 8. Continuum entre os modelos econômicos de organização de mercado



Elaboração: Tendências.

O fator mais importante na identificação do modelo econômico que mais se aproxima da realidade de um determinado mercado é a concentração de mercado, isto é, a participação das vendas de cada ofertante no seu mercado. O monopólio é caracterizado por um mercado com uma única empresa ofertante, o oligopólio por algumas poucas empresas, a concorrência monopolística por muitas empresas e a concorrência perfeita por infinitas empresas.

A concentração nos segmentos de distribuição e revenda varejista indica como estes segmentos podem ser caracterizados. A título de ilustração, as tabelas abaixo apresentam a concentração das distribuidoras em nível nacional e dos postos de revenda no Brasil.

Tabela 4. Participação de mercado na distribuição no Brasil em termos de volume comercializado

Distribuidora	2017	
	m ³	%
Total	112.564	100%
BR	30.141	26,8%
Ipiranga	22.737	20,2%
Raízen	20.018	17,8%
Alesat	3.704	3,3%
Sabba	1.917	1,7%
Ciápetro	1.912	1,7%
Total	2.221	2,0%
Royal Fic	1.212	1,1%
Atem's	989	0,9%
Potencial	1.043	0,9%
Outros	26.669	23,7%

Fonte: ANP. Elaboração: *Tendências*.

Tabela 5. Participação de mercado na revenda no Brasil em termos de número de postos

Bandeira	2017	
	Quantidade de postos	%
Total	41.984	100%
Bandeira branca	17.960	42,8%
BR	7.635	18,2%
Ipiranga	5.881	14,0%
Raízen	5.245	12,5%
Alesat	1.269	3,0%
SP	431	1,0%
Rodoil	276	0,7%
Zema	264	0,6%
Charrua	250	0,6%
Equador	248	0,6%
Outros	2.525	6,0%

Fonte: ANP. Elaboração: *Tendências*.

Os índices de concentração das distribuidoras no mercado nacional e a concentração do segmento de revenda no Brasil refletem a disparidade no nível de concentração nestes dois segmentos.

Tabela 6. Índices de concentração em cada segmento

Segmento	C3 ¹	HHI
Distribuição ²	64,8%	1.475
Revenda varejista ³	44,7%	696 ³⁶

Notas: (1) Considera a BR, Ipiranga e Raízen. (2) Em termos de volume comercializado, considera apenas vendas de gasolina C, etanol hidratado e óleo diesel. (3) Em termos de número de postos.

Elaboração: *Tendências*.

A descrição do segmento de **distribuição** de combustíveis indica que a estrutura deste mercado encaixa-se no modelo econômico de **concorrência oligopolista**. No caso do segmento de revenda varejista de combustíveis no Brasil, uma vez que o mercado é regional, este elo da cadeia pode ser analisado sob a ótica de diferentes modelos econômicos, a depender das características de mercado que prevalecem em cada localidade.

Em geral, a dinâmica da concorrência que prevalece no mercado de **revenda varejista** de combustíveis é denominada de **concorrência monopolística**³⁷, também conhecida como mercado de produtos diferenciados ou heterogêneos, visto que, em linhas gerais, as características destacadas indicam a existência de diferenças entre os produtos (localização, reputação e serviços) ofertados pelos postos, que justificam variações nos preços e margens.

Entretanto, dada a segmentação do mercado de postos de revenda em muitos mercados geográficos distintos e relativamente pequenos, existem mercados geográficos nos quais a dinâmica da concorrência difere da dinâmica geralmente encontrada nesse segmento. Em mercados geográficos onde há poucos postos, ou no caso mais raro em que há uma elevada concentração de postos detidos pelo mesmo dono ou por poucos donos, ou ainda nos casos em que há grandes assimetrias entre os postos de revenda, a dinâmica da concorrência na revenda varejista pode ser caracterizada através de modelos de **concorrência oligopolista**.

Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) indicam um descolamento entre a receita total das distribuidoras e dos postos de revenda que no passado eram muito próximas. Entre 2000 e 2016³⁸, a receita líquida das distribuidoras aumentou 11,4% a.a. em média, enquanto a receita dos postos de revenda aumentou 13,5% a.a.. Mesmo assim, a receita líquida das distribuidoras, que em 2000 eram quase três vezes maior que a receita líquida dos revendedores, em 2016 ainda é quase o dobro. O fato de parte desta diferença ter diminuído provavelmente se deve a aumentos nos custos do petróleo, que afetam proporcionalmente mais os custos da distribuição do que os custos dos postos de

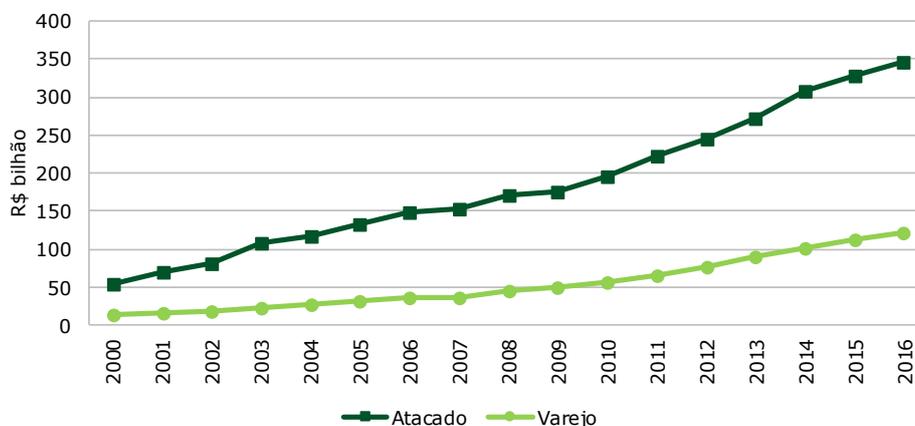
³⁶ Este valor representa um HHI estimado que poderia existir no mercado brasileiro dado que os postos bandeira branca teriam participação igual entre eles – dividindo-se a participação de 42,8% entre os 17.960 postos bandeira branca existentes no País.

³⁷ Apesar dessa denominação técnica ser por vezes confundida com uma organização de mercados de pouca competitividade, trata-se de um mercado altamente competitivo.

³⁸ Último período disponível.

revenda. Parte da elevação da receita, especialmente a partir de 2010, pode decorrer do exercício do poder de mercado dos agentes neste elo da cadeia dos combustíveis.

Figura 9. Receita líquida na venda de combustíveis no atacado (distribuição) e no varejo (revenda)



Fonte: IBGE. Elaboração: Tendências.

A existência de fortes vínculos e a consequente subordinação dos postos às distribuidoras por meio dos contratos de exclusividade e da concentração existente na distribuição tornam o modelo de concorrência oligopolista muito relevante para explicar o comportamento do mercado de postos de revenda no Brasil.

Salomão Filho (1998)³⁹ refere-se à possibilidade de uma empresa num elo da cadeia produtiva influenciar o comportamento de outra empresa na cadeia produtiva de forma impositiva pela expressão “influência relevante”, adaptando o termo “influência dominante” utilizado no direito societário.

A expressão “influência dominante” é utilizada frequentemente nas áreas do direito societário e de defesa da concorrência. No contexto antitruste, considera-se que uma empresa exerce influência dominante sobre a outra, designada como “dependente”, quando é capaz de determinar decisões mercadologicamente relevantes desta última, seja em consequência da propriedade, da participação financeira ou de regras que a regem (acordos de acionistas, etc.), constituindo-se assim como um foco de influência interno.

Para que um agente ou grupo de agentes tenha capacidade de determinar as decisões mercadologicamente relevantes de determinada empresa, não é necessário que ele tenha o domínio sobre todos os seus órgãos ou sobre todas as suas decisões sociais. Como bem define o autor, “suficiente é que haja controle sobre os órgãos ou cargos diretamente relacionados à produção e atuação no mercado da empresa. Em doutrina, quatro áreas são consideradas fundamentais para permitir esse controle do planejamento empresarial: pesquisa e desenvolvimento, investimento, produção e vendas. Assim, um acordo de

³⁹ Salomão Filho, C. (1998) “Direito Concorrencial: as estruturas”. São Paulo: Malheiros Editores.

acionistas que atribua ao acionista minoritário direito de deliberar sobre essas áreas ou, então, direito de escolher e destituir os diretores por ela responsáveis (diretores esses que devem ter competência para deliberar e decidir com ampla liberdade sobre a respectiva área), sem dúvida cria uma influência dominante do ponto de vista concorrencial”.

Os técnicos da SEAE em seu estudo “Prováveis impactos na economia brasileira decorrentes da liberalização do mercado de derivativos de petróleo e os possíveis entraves ao funcionamento competitivo desse mercado”⁴⁰ caracterizam o comportamento dos agentes nos elos de exploração, produção e refino como o previsto pelo modelo de Cournot, e o comportamento dos agentes nos elos distribuição e postos de revenda como uma concorrência, conforme o modelo de Bertrand. A diferença entre os dois modelos decorre da forma como os agentes interagem no mercado.

No modelo de Cournot, os agentes determinam a quantidade ofertada e o preço é determinado pelo mercado. Já no modelo de Bertrand, os agentes determinam o preço e a quantidade demandada é determinada pelo mercado. Conforme o modelo Cournot, o preço de equilíbrio situa-se entre o preço de monopólio e de concorrência perfeita, enquanto o modelo de Bertrand prevê um equilíbrio igual (ou próximo, no caso de bens diferenciados) ao do mercado de concorrência perfeita. Ou seja, conforme o relatório da SEAE, espera-se um grau de concorrência elevado no segmento de postos de revenda de combustível. Nas próximas seções, descrevemos de forma sintética os diversos modelos e suas implicações.

3.3.1 Modelo de concorrência oligopolista

Na literatura econômica, a concorrência em mercados oligopolizados é descrita por três modelos básicos: modelos de Bertrand, Cournot e Stackelberg⁴¹. Pequenas diferenças nas hipóteses de como as empresas se comportam resultam em equilíbrios de mercado muito diferentes. Nas subseções abaixo, são explicitadas as principais diferenças entre os modelos.

MODELO DE BERTRAND

O modelo de Bertrand supõe que as empresas definem o preço pelo qual oferecem o seu produto, e que a quantidade vendida é determinada pelo lado da demanda. Se os produtos forem homogêneos, resulta uma condição de equilíbrio na qual a empresa que oferecer o seu produto ao menor preço atende todo o mercado. Isso implica um mercado altamente competitivo, levando as empresas a vender o seu

⁴⁰ Secretaria de Acompanhamento do Mercado – SEAE (2002) “Prováveis impactos na economia brasileira decorrentes da liberalização do mercado de petróleo e os possíveis entraves ao funcionamento competitivo deste mercado”. Brasília: Ministério da Fazenda.

⁴¹ Para mais informações, ver: Tirole, J. (1998) “The theory of industrial organization”, MIT Press, 13ª edição, cap. 8.

produto pelo seu custo marginal, ou seja, o equilíbrio corresponde ao de um mercado competitivo.

No caso de produtos heterogêneos (mercados de concorrência monopolística), os preços das empresas podem ser um pouco diferentes sem que toda a demanda se desloque para o consumo do produtor mais barato, pois alguns consumidores estarão dispostos a pagar um pouco mais pelo produto diferenciado. O equilíbrio resultante apresenta preços um pouco maiores (e quantidades menores) do que o competitivo, mas o equilíbrio resultante é mais competitivo do que o previsto pelo modelo de Cournot.

MODELO DE COURNOT

No modelo de Cournot, supõe-se que as empresas definem a quantidade ofertada e que o preço é determinado pelo lado da demanda. Nesse modelo, todas as empresas vendem os seus produtos pelo mesmo preço de equilíbrio de mercado. Num mercado oligopolizado, cada empresa define a quantidade a ser ofertada considerando a quantidade que esperam que suas concorrentes ofertarão. O equilíbrio obtido no modelo de Cournot é uma quantidade ofertada menor e um preço maior do que no equilíbrio de concorrência perfeita e de concorrência de Bertrand. O grau da contenção da oferta é diretamente relacionado ao nível de concentração do mercado medido pelo índice de Herfindahl-Hirschman (HHI).

MODELO DE LIDERANÇA DE PREÇOS STACKELBERG

De forma semelhante ao modelo proposto por Cournot, existem duas firmas que definem quantidades (ou preços). Entretanto, o modelo de liderança de preços de Stackelberg supõe que existe uma assimetria temporal na escolha das firmas. Não se trata de um jogo simultâneo, mas sim, sequencial. Existe uma empresa líder que escolhe o seu preço em antecipação às demais firmas. No segundo momento, as firmas remanescentes (seguidoras) observam o preço escolhido pela líder e definem os seus próprios preços de venda. Uma vez estabelecidos os preços, os consumidores decidem a quantidade que desejam comprar de cada firma.

Geralmente o modelo de Stackelberg é associado a concorrência em quantidades (como no modelo Cournot) e a empresa líder detém vantagem porque pode determinar a sua capacidade de produção antes dos seus concorrentes. Nesse caso dos postos de revenda, a concorrência ocorre por preço (como no modelo de Bertrand) e as empresas líderes detêm vantagem dos melhores pontos de venda.

3.3.2 Modelo de concorrência monopolística

Apesar do nome, mercados de concorrência monopolística são competitivos e a competição é similar à dos mercados de concorrência perfeita. A maioria dos produtos de consumo nas economias modernas é classificada como pertencentes a mercados de concorrência monopolística.

Essa dinâmica concorrencial aplicada ao setor significa que os preços devem variar de posto para posto, mas não devem desviar muito um do outro. Em mercados

caracterizados pela concorrência monopolística, o consumidor está disposto a pagar um pouco mais para ter um produto diferenciado, mas se o preço desse se distanciar demais de seus substitutos próximos, o consumidor passará a comprar outros produtos semelhantes, ou seja, passará a comprar em outros postos, sobretudo porque a diferenciação não se refere ao produto propriamente dito (combustível), que é homogêneo sobretudo quando consideradas as grandes distribuidoras com marca reconhecida, mas sim às condições associadas à sua revenda varejista.

Tendo em vista que a formação dos preços de combustíveis ocorre principalmente nos elos a montante dos postos de revenda, o comportamento a ser esperado nesse segmento deve ser uma diferenciação de preços pequena em cada região e com oscilações paralelas em resposta às variações do preço praticado pelas distribuidoras.

Uma das preocupações é que a plena verticalização entre os segmentos de distribuição e revenda varejista poderia alterar a dinâmica da concorrência do segmento de revenda varejista, tornando-o menos competitivo, o que poderia afetar, com tendências de aumento, os preços praticados.

3.3.3 Modelo de concorrência oligopolista aplicado ao segmento de revenda varejista de combustíveis

No item anterior, os postos de revenda foram analisados como se agissem de forma atomista (concorrência monopolista), isto é, totalmente independente um dos outros. Existem situações nas quais esse não é o caso, por três razões básicas:

- (i) vinculação com a dinâmica concorrencial no elo a montante da cadeia, a distribuição;
- (ii) assimetrias entre os postos que tornam alguns muito mais influentes no mercado do que outros; e
- (iii) existência de concentração na propriedade dos postos.

Em primeiro lugar, uma concorrência oligopolista pode ser observada no segmento de postos de revenda devido a uma vinculação com a dinâmica da concorrência no elo a montante da cadeia produtiva: a distribuição. A concorrência no segmento de distribuição é oligopolista e pode se propagar ao segmento de revenda varejista através dos postos de bandeira que mantêm contratos de fornecimento exclusivo com as distribuidoras.

Outra situação na qual a dinâmica concorrencial do mercado pode ser caracterizada como oligopolista é quando há grandes assimetrias entre os postos de revenda. Como a principal característica que diferencia os postos é a sua localização, postos com localização privilegiada podem deter um potencial de vendas muito maior do que outros, seja pelo alto volume de veículos que transitam na rota, pela alta visibilidade, ou pela facilidade de acesso. Em mercados geográficos onde há essa assimetria entre os postos, a concorrência pode naturalmente evoluir para uma

concorrência oligopolística, na qual os postos de localização privilegiada passam a atuar como “postos líderes” na determinação dos preços e são utilizados pelos outros postos para balizar seus próprios preços.

Quando, em um evento aparentemente pouco comum no Brasil, um pequeno número de agentes domina uma fatia importante do mercado de revenda varejista de combustíveis, seja pelo fato de ser um mercado formado de poucos postos ou um mercado formado de muitos postos mas poucos proprietários (com alguns proprietários possuindo vários postos), a dinâmica da concorrência também será melhor caracterizada como sendo oligopolista. Nesses casos, o modelo de oligopólio pode dar uma descrição melhor da dinâmica do mercado, apenas não sendo totalmente válido o pressuposto de elevadas barreiras à entrada, o que significa que a dinâmica concorrencial oligopolística tende a ser temporária, revertendo a concorrência monopolística no longo prazo à medida que novos postos ingressam no mercado atraídos pela perspectiva de obtenção de lucros extraordinários.

No caso de o fator principal a determinar essa dinâmica ser a organização do mercado a montante (distribuidoras), o caráter temporário pode não ser, e provavelmente não será, predominante. Muito pelo contrário, a situação tenderia a perpetuar, pois ela seria originada em uma situação no mercado a montante que também tende a se perpetuar.

Em conclusão, a dinâmica de concorrência no segmento de revenda varejista de combustíveis, de forma geral, é melhor descrita pelo modelo de concorrência monopolística. Pode ocorrer também, em mercados geográficos específicos ou em função da vinculação dos postos com as distribuidoras, uma dinâmica concorrencial oligopolista. Neste caso, o modelo de que melhor descreve o comportamento esperado seria o de liderança de preços Stackelberg. O uso de investimentos irreversíveis para bloquear a entrada de novos agentes no mercado, permitindo assim às firmas existentes exercerem o seu poder de mercado, dificilmente poderia ser implementado pelos postos de revenda, pois os custos fixos nesse segmento são relativamente pequenos. No entanto, esse tipo de conduta poderia ser utilizada por empresas verticalmente integradas com os elos a montante (distribuidoras) na ausência dos postos de bandeira branca.

4 Possíveis efeitos da verticalização nos segmentos de distribuição e revenda varejista de combustíveis no Brasil

Como visto na Seção 1, uma greve de caminhoneiros que paralisou o Brasil em 2018 abriu uma discussão entre diversos setores da sociedade sobre possíveis medidas para elevar a competitividade no setor de combustíveis e reduzir os preços desses produtos na bomba. O CADE tem participado ativamente dessa discussão em conjunto com grupos de trabalho da ANP e apresentou diversas propostas nesse sentido, consubstanciadas no documento “*Repensando o setor de combustíveis: medidas pró-concorrência*”. Devido a seus potenciais impactos sobre a regulação e o cenário competitivo do setor, uma das principais propostas é a de “*repensar a proibição de verticalização do setor de varejo de combustíveis*”⁴².

Esta seção analisa os efeitos decorrentes da eventual integração entre os elos de distribuição e revenda varejista de combustíveis no Brasil, buscando avaliar se este tipo de integração representaria prejuízo à concorrência por meio do aumento da possibilidade de exercício abusivo de poder de mercado ou se geraria eficiências econômicas capazes de superar os eventuais prejuízos⁴³.

A seção apresenta ainda alguns estudos de caso no Brasil e no exterior de operações societárias que resultariam em integração vertical nos segmentos de distribuição e revenda varejista de combustíveis, e como estas foram avaliadas pelos órgãos de defesa da concorrência.

4.1 Contextualização

Economicamente, a racionalidade para a integração vertical pode decorrer de uma estratégia de maior apropriação de renda de uma parte contra outra, visando reduzir a concorrência e viabilizar o exercício abusivo de poder de mercado ou buscando uma redução coletiva de custos (geração de eficiências).

Na primeira hipótese, a integração representa uma maneira de permitir que as empresas do mercado a montante exerçam o seu poder de mercado a jusante por meio de “fechamento de mercado” ou dificultando o acesso de concorrentes a insumos essenciais, discriminando preços, etc., dada sua condição privilegiada, ou, ainda, por meio de conluio entre os agentes dominantes. Portanto, uma integração vertical pode facilitar o exercício abusivo de poder de mercado por parte dos participantes do elo a montante, dificultando a entrada de possíveis novos concorrentes e prejudicando aqueles já instalados.

Por outro lado, na segunda hipótese, a integração representa uma forma de se obter ganhos de eficiência. Os principais benefícios que podem ser gerados a partir

⁴² Esta e outras propostas serão debatidas em breve em Tomadas Públicas de Contribuições propostas pela ANP (TPC nº 3 e TPC nº 4).

⁴³ A teoria econômica sob a qual são fundamentadas as conclusões dessa seção é apresentada com maiores detalhes no Anexo 1.

de uma integração vertical são: (i) obtenção de economias tecnológicas e nos custos de transação; (ii) eliminação da dupla marginalização; (iii) garantia de vendas; e (iv) garantia de qualidade do produto.

No setor brasileiro de combustíveis, a proibição de atuação no segmento de revenda varejista por parte das distribuidoras vem desde o período em que o setor era controlado pelo Estado, e foi mantida na liberalização. No entanto, os elos de distribuição e revenda varejista não são inteiramente não verticalizados (independentes), pois existem contratos de fornecimento exclusivo entre as distribuidoras e os postos de bandeira. Estes contratos possibilitam a obtenção da maior parte dos ganhos de eficiência possíveis da verticalização sem permitir a atuação direta das distribuidoras no segmento de postos de revenda de combustíveis.

4.2 Potenciais benefícios da integração vertical

4.2.1 Economias tecnológicas e de custos de transação

Uma das razões que poderia motivar a integração entre os segmentos de distribuição e comércio varejista e que, em tese, geraria eficiências econômicas diz respeito às economias tecnológicas (investimentos em equipamentos e instalações) e de custos de transação. Quando as decisões de investimento e a operação em dois elos consecutivos de uma cadeia de produção são interdependentes, a verticalização pode reduzir o custo total de produção, facilitando a coordenação das atividades nos dois elos.

Nos segmentos de distribuição e revenda varejista, não se identifica interdependência tecnológica ou problemas de coordenação na operação que justifiquem uma integração vertical. Os equipamentos e instalações utilizados na distribuição e revenda varejista de combustíveis são relativamente padronizados. Pelo lado das distribuidoras, os principais equipamentos são tanques de armazenamento, frotas de caminhões ou, no caso de trens, vagões-tanque. Pelo lado dos postos de revenda, os equipamentos básicos são os tanques, as bombas e os imóveis onde são instalados os postos. Em ambos os casos, os investimentos no elo a jusante da cadeia não são condicionados pelos investimentos no elo a montante da cadeia e vice-versa.

O principal elemento considerado pelas distribuidoras e pelos postos de revenda ao realizar os seus investimentos é a estimativa do volume de vendas em seu mercado geográfico, questão que será abordada separadamente adiante. Com exceção do planejamento da capacidade máxima do volume a ser transacionado pelas distribuidoras e pelos postos de revenda, as decisões de investimento em cada elo são independentes, não requerendo um alto grau de coordenação entre os dois elos. Portanto, não há economias associadas a investimentos para justificar economicamente uma integração entre os elos de distribuição e revenda varejista.

Além disso, os custos de realizar as transações entre os dois elos não são elevados. Trata-se da revenda varejista de um produto homogêneo, em um mercado

regulado e bem desenvolvido. A verticalização destes dois elos não possibilitaria uma redução significativa dos custos de realização destas transações.

Dadas estas características, **uma verticalização integral dos elos de distribuição e revenda varejista de combustíveis não deve gerar benefícios apreciáveis considerando as economias tecnológicas e a economia de custos de transações**. Desse ponto de vista, não justificariam a integração dos elos da cadeia.

4.2.2 Eliminação da dupla marginalização

A dupla marginalização ocorre quando dois ou mais elos da cadeia produtiva não verticalizados determinam as suas margens independentemente, o que resulta num preço mais elevado do que seria praticado se a margem dos elos da cadeia produtiva fosse determinada conjuntamente.

A integração vertical poderia ter como argumento favorável a eliminação de eventual dupla marginalização. Este não deve ser um problema no setor de combustíveis, entretanto, porque o segmento de revenda varejista de combustíveis tende a ser bastante competitivo. Esta competitividade decorre do fato de:

- o produto ser padronizado e regulado (as especificações do combustível são padronizadas e a sua qualidade é – a princípio – fiscalizada);
- o segmento de revenda varejista de combustíveis ser atomizado na maior parte dos mercados relevantes;
- a comparação de preços entre postos de revenda ser fácil (e pouco custosa); e
- a presença de custos fixos significativos na revenda varejista de combustíveis (principalmente aluguel do imóvel e equipamentos) incentiva os postos a reduzirem suas margens para aumentar as vendas (o efeito do aumento da quantidade, geralmente, mais que compensa o efeito da redução do preço).

Havendo concorrência, não é possível para o elo a jusante apropriar-se de uma redução das margens do elo a montante, pois outro posto repassaria a redução do preço atacadista e acabaria “roubando” a clientela do posto que manteve o preço inalterado. A margem maior decorrente do não repasse da redução do preço no atacado não seria suficiente para compensar a perda de receita decorrente da perda de vendas. Assim, o posto seria “obrigado” a repassar a margem, o que significa que não há dupla marginalização entre esses elos. Por este motivo, considera-se que **a verticalização das distribuidoras com os postos de revenda no Brasil não pode ser justificada pela eliminação da dupla marginalização⁴⁴, dado o baixo nível de concentração no varejo.**

⁴⁴ Ver referencial teórico em anexo (A1.2.5).

4.2.3 Garantia de vendas

Outro fator que poderia ser considerado positivo da verticalização no fornecimento de combustíveis no Brasil seria o de assegurar um montante determinado de vendas. A produção de petróleo e, de forma menos intensa, de álcool, requer grandes investimentos fixos e irreversíveis. Para os agentes do *upstream* destas indústrias, é de suma importância ter uma boa previsão da demanda pelo seu produto. A verticalização desta indústria até o consumidor permitiria assegurar a participação de mercado destes agentes, reduzindo o risco de variações no volume de vendas previsto, e assim, diminuindo o nível de risco associado às decisões de investimento no *upstream*.

Esta é a principal justificativa a favor da verticalização. No entanto, os contratos de fornecimento exclusivo para os postos de bandeira são suficientes para proporcionar a estabilidade de vendas necessária para fins do planejamento dos investimentos no *upstream*. Uma integração vertical completa não traria benefícios adicionais significativos. Dado que a legislação permite o fechamento de contratos de fornecimento exclusivo e que os postos de bandeira compõem a maior parte da rede de postos no Brasil, não se identificam benefícios suficientes que justifiquem a verticalização integral neste caso. Além disso, é função da ANP também assegurar o abastecimento de combustíveis em todo o território nacional, monitorando a movimentação de combustíveis nas refinarias e nas bases distribuidoras, o que diminui ainda mais esse tipo de benefício advindo da verticalização.

4.2.4 Garantia da qualidade do produto

A verticalização poderia ser benéfica no sentido de garantir a qualidade do produto, pois as distribuidoras têm o interesse em manter a imagem de sua bandeira (associação de qualidade à marca).

A garantia de qualidade beneficiaria o consumidor no sentido de diminuir os custos associados à busca pela informação sobre os produtos e, principalmente, o consumidor estaria recebendo, na média, um produto de maior qualidade.

Este é o principal benefício que poderia ser obtido com a verticalização. No entanto, ressalta-se que as distribuidoras já promovem programas de monitoramento da qualidade do combustível comercializado nos postos de sua bandeira. Além disso, a ANP já fiscaliza os combustíveis de todos os postos de modo a manter a qualidade dos mesmos. Portanto, não se pode considerar que o maior controle de qualidade possibilitado pela verticalização seja suficiente e necessário para justificar sua disseminação.

4.3 Potenciais riscos da integração vertical

4.3.1 Promover o fechamento de mercado

Uma efetiva integração entre os dois elos finais da cadeia de suprimento de combustíveis poderia ser motivada pela busca de se reduzir a concorrência no

segmento de revenda varejista de combustíveis e para facilitar o exercício de poder de mercado das distribuidoras, gerando assim efeitos negativos para o consumidor.

Como visto anteriormente, o segmento de revenda varejista de combustíveis é mais competitivo do que o segmento de distribuição. **O maior perigo de se permitir a verticalização dos segmentos de distribuição e de revenda varejista de combustíveis seria o de possibilitar às distribuidoras o controle da política de preços de seus postos, com o intuito de se reduzir a concorrência na revenda varejista por meio de esforço, visando excluir do mercado os postos de bandeira branca.** Isto envolveria a prática de preços discriminatórios para expurgar os postos de bandeira branca. Esta forma de preço predatório é denominada *price squeeze* (ou, ainda, prática de aumento de custos dos rivais) na literatura internacional. Na verdade, trata-se de uma discriminação de preços para expurgar os agentes não integrados em ambos os elos da cadeia (distribuição e revenda varejista)⁴⁵.

Os postos de bandeira branca desempenham uma função fundamental na promoção da concorrência no segmento de revenda varejista, mas, principalmente, no segmento de distribuição de combustíveis. Do mesmo modo, as pequenas distribuidoras emergentes agem de forma a acirrar a concorrência no setor. É natural, portanto, que elas se tornem alvo de um esforço das distribuidoras dominantes para manter e fortalecer o seu poder de mercado.

Com a regulamentação atual, seria muito difícil para os distribuidores expurgar os postos de bandeira branca devido à estrutura de incentivos dada pelo sistema atual. Se uma distribuidora tentar praticar preços discriminatórios, seja subsidiando as vendas para os postos de sua bandeira ou elevando o preço cobrado dos postos de bandeira branca, a distribuidora tenderá a se prejudicar.

Se a distribuidora subsidiar o preço de venda para os postos de sua rede, não haverá garantia de que os postos de sua rede irão repassar a redução de preços para os consumidores finais. Dado que o preço de compra no atacado dos postos concorrentes não é alterado, a concorrência dos postos da rede não terá um incentivo para reduzir os seus preços significativamente. A melhor estratégia para os postos da rede seria então manter a sua margem mais elevada e vender ao (ou próximo do) preço da concorrência, o que faria com que a estratégia da distribuidora não surtisse efeito.

Se a distribuidora elevar o preço de venda para os postos de bandeira branca, ela simplesmente tenderá a perder participação de mercado para as outras

⁴⁵ Um exemplo no qual o CADE expressa preocupação com a verticalização e o fechamento de mercado é o Processo Administrativo nº 0812.003303/98-25. Nesse caso, o CADE impôs um Termo de Compromisso de Cessão pelo qual a Souza Cruz se comprometeu a “*abster-se de exigir ou celebrar, por qualquer meio, expresso ou tácito, verbalmente ou por escrito, qualquer tipo de contrato ou acordo que contenha qualquer disposição ou combinação sobre exclusividade de venda de cigarros, com quaisquer estabelecimentos varejistas*”.

distribuidoras que não elevarem os seus preços, pois os postos de bandeira branca passarão a adquirir o combustível de outras distribuidoras.

É muito difícil, portanto, promover uma concorrência predatória contra os postos de bandeira branca ou de bandeira das pequenas distribuidoras sem a verticalização integral.

Com a integração, por outro lado, as distribuidoras podem controlar o preço de venda de seus postos, garantindo a eficácia da prática de preços predatórios. O exercício de poder de mercado pelas distribuidoras verticalizadas poderia provocar uma saída de players menores do mercado, reduzindo a competição e as opções do consumidor final e aumentando a concentração de mercado. A partir da oferta de combustível a um preço mais baixo para os seus próprios postos e repassando esta redução de preços para o consumidor final, as grandes distribuidoras poderiam inviabilizar os postos de bandeira branca em questão de meses. Em geral, o “fôlego financeiro” (a capacidade de sustentar operações deficitárias) das grandes distribuidoras é muito maior do que o dos postos de bandeira branca.

Uma vez eliminada ou significativamente reduzida a participação dos postos de bandeira branca, a entrada de novas distribuidoras seria dificultada, reduzindo a contestabilidade do mercado, o que permitiria que as distribuidoras praticassem margens maiores de forma sustentável, seja por meio do exercício de seu poder de mercado individual ou por meio de conluio. Além disto, haveria uma elevação da concentração no mercado de revenda varejista que poderia alterar significativamente a dinâmica concorrencial neste mercado.

Esta possibilidade é suficientemente plausível para considerá-la um efeito provável de uma verticalização dos dois segmentos. Dado o efeito potencialmente grave sobre a concorrência que a verticalização pode ter, é necessário avaliar os potenciais efeitos concorrenciais com muito cuidado.

4.3.2 Facilitar a prática de preços predatórios

Uma vez elevadas as barreiras à entrada por meio do fechamento do mercado, as grandes distribuidoras poderiam adotar uma estratégia de preços predatórios para eliminar a concorrência advinda das pequenas distribuidoras emergentes. Como as grandes distribuidoras atuam em todo o território nacional e as pequenas distribuidoras atuam somente em algumas regiões, as grandes distribuidoras poderiam sustentar preços predatórios localizados praticando preços mais elevados em regiões nas quais as pequenas distribuidoras emergentes não atuam. Assim, uma política de preços predatórios pelas grandes distribuidoras apresenta possibilidade de ser empregada com sucesso.

4.3.3 Facilitar conluio tácito ou explícito

Outro efeito da verticalização pode ser a facilitação de conluio por parte dos agentes dominantes⁴⁶. A prática de conluio é facilitada com a verticalização por três fatores:

- elevação das barreiras à entrada;
- facilitação do monitoramento do comportamento dos demais agentes; e
- elevação do nível de concentração do mercado.

Como discutido nos itens anteriores, a verticalização tende a elevar as barreiras à entrada por meio do fechamento do mercado. A eliminação dos postos de bandeira branca torna mais difícil o ingresso de novos postos de revenda, pois esta entrada só ocorre se alguma distribuidora oferecer um contrato de fornecimento exclusivo. Do mesmo modo, a entrada de novas distribuidoras é dificultada, pois uma nova distribuidora precisaria instalar os seus próprios postos ou convencer postos existentes a trocar de fornecedor.

Os postos de bandeira branca também são estratégicos para combater o conluio. Um elemento essencial para a prática de um conluio tácito ou explícito é a possibilidade de observar o comportamento dos demais agentes. Havendo postos de bandeira branca, as distribuidoras não conseguem monitorar perfeitamente o comportamento das demais distribuidoras, pois não se sabe ao certo quais distribuidoras estão vendendo e quanto estão vendendo para os postos de bandeira branca.

Finalmente, eliminando-se os postos de bandeira branca, a dinâmica da concorrência na revenda varejista é alterada de forma substancial, pois a concorrência deixa de ser entre postos individuais ou entre pequenas redes de postos. A concorrência passa a ser entre distribuidoras, um mercado muito mais concentrado, situação na qual a ocorrência de conluio é muito mais provável.

4.4 Análise de casos de verticalização por órgãos antitruste

Uma revisão de casos de verticalização no setor de combustíveis envolvendo distribuidoras e revendedoras e das experiências dos setores reguladores em outros países mostra que os organismos antitruste reconheceram os riscos que a integração vertical nesse mercado pode acarretar, impondo, em alguns casos, restrições à operação, e que o tema ainda é controverso.

Foi o que ocorreu na compra da Alesat pela Ipiranga em 2016, quando o CADE apontou riscos de que a integração aumentaria a probabilidade de exercício

⁴⁶ Recentemente, o CADE reprovou a operação envolvendo a Ipiranga e a Alesat (Ato de Concentração nº 08700.006444/2016-49) por conta de possíveis efeitos deletérios sobre o mercado de revenda e aumento da probabilidade de colusão entre os agentes em decorrência da operação.

unilateral abusivo de poder de mercado pela empresa fusionada e de colusão, tácita ou implícita, no mercado de revenda de combustível.

No caso do Chile, por outro lado, o órgão de defesa da concorrência apontou preocupações quanto à compra da Terpel (empresa de revenda de combustíveis), primeiro pelo Grupo Copec e depois pela Shell (ambas empresas de distribuição). No primeiro caso, a operação foi vetada pelo órgão, enquanto que, no segundo, o caso foi aprovado pela Suprema Corte chilena, apesar da reprovação do órgão de concorrência.

Em relação às experiências internacionais com leis que restringem a verticalização no setor de combustíveis, os casos mostram que não há consenso quanto à sua legalidade. Na Argentina, por exemplo, as autoridades reguladoras decidiram manter a restrição quanto à integração com base em evidências de que a competitividade do setor de combustíveis seria afetada. Por outro lado, na Austrália, a verticalização é permitida, com os órgãos reguladores atuando pontualmente no mercado. Por fim, um caso emblemático é o norte-americano, em que diferentes estados do país permitem a verticalização, ao passo que outros não, com diferentes efeitos.

4.4.1 Estudo de casos: Brasil e Chile

CASO ALESAT-IPIRANGA

Em 2016, foi notificada ao CADE a aquisição pela Ipiranga Produtos de Petróleo S/A (“Ipiranga”) da integridade do capital social da Alesat Combustíveis S.A. (“Alesat”), operação que teria impactos sobre os mercados de distribuição e revenda de combustíveis líquidos, além de GNV e lubrificantes, no Brasil. Segundo o Conselheiro-Relator do caso, João Paulo de Resende, o foco principal da análise do caso foi o possível impacto da operação sobre o mercado de revenda, visto que a junção de duas das principais distribuidoras do País poderia afetar significativamente a dinâmica de mercado dos postos de revenda, bandeirados ou não.

A jurisprudência do CADE mostra que diversos atos de concentração no mercado de distribuição foram aprovados, alguns com restrições direcionadas ao mercado de revenda por conta da importância da relação vertical entre distribuidoras e revendedores dada pelos contratos de exclusividade. As restrições impostas visavam justamente flexibilizar essa relação contratual em mercados relevantes, em que a concentração seria elevada ao ponto de afetar a concorrência.

A operação não acarretaria, de fato, grande aumento da concentração horizontal no mercado de distribuição, visto que a Alesat detém menos de 5% de participação. No entanto, a junção de duas empresas importantes poderia afetar o mercado de combustíveis de três formas:

- (i) Impactos decorrentes de atuação unilateral da empresa fusionada no mercado de revenda: a questão que se coloca é se os postos abastecidos

pela Alesat – seja como parte de sua rede, seja como postos bandeira branca – teriam alternativas em caso de uma política comercial mais agressiva por parte da Ipiranga;

- (ii) Impactos decorrentes de atuação coordenada do mercado pós-fusão, ou seja, se a rivalidade remanescente no mercado, empreendida principalmente pelas distribuidoras regionais, impediria a ocorrência de colusão, tácita ou explícita, entre os concorrentes tanto no setor de distribuição quanto no de revenda. Sendo o mercado de combustíveis um mercado com grande histórico de conluio (segundo o CADE, são cerca de 17 casos condenados pelo órgão desde 2002, além de 6 casos em investigação), a preocupação com possíveis incentivos à coordenação entre os agentes após a fusão se torna ainda maior; e
- (iii) Impactos decorrentes de aumento da probabilidade de conduta paralela de preços entre as firmas. Esse tipo de conduta ocorre mesmo que não haja acordo entre as empresas, mas como resultado de um comportamento racional decorrente de uma concorrência mais baixa e da acomodação do mercado para evitar retaliações, guerras de preço ou de propaganda. Tal conduta não é considerada ilegal e por isso não pode ser combatida tradicionalmente pelo CADE.

Segundo o CADE, as distribuidoras são capazes de discriminar postos não alinhados às suas estratégias comerciais. No Processo Administrativo nº 08700.002821/2014-09, que investigou possível cartel no mercado de revenda de combustíveis em São Luís (MA), foi identificada interação suspeita entre um gerente de uma distribuidora e proprietários de postos de combustível. *“Naquele contexto, o representante da distribuidora estava claramente em posição de influenciar conduta uniforme na revenda, a ponto do gerente de um dos postos pedir sua ajuda para intervir nos preços praticados por um concorrente não alinhado”*⁴⁷. Embora não tenha havido condenação da distribuidora, esse caso demonstra como é possível que haja coordenação e monitoramento de carteis no segmento de revenda pelas empresas de distribuição.

Assim, o voto conclui: *“a operação tende a gerar fortes externalidades negativas no mercado de revenda, facilitando ainda mais a coordenação. A cartelização na revenda tende a ser benéfica para as distribuidoras devido a um alinhamento de incentivos entre os agentes à jusante e à montante da cadeia de comercialização de combustíveis, em função dos seguintes fatores: (i) a baixa elasticidade-preço da demanda dos consumidores finais faz com que as vendas das distribuidoras sejam pouco afetadas por condutas colusivas dos postos; (ii) o aumento da margem de revenda causado pela coordenação dos postos reduz a pressão destes sobre as distribuidoras por preços de fornecimento mais baixos; (iii) torna-se mais fácil para*

⁴⁷ Voto Conselheiro-Relator João Paulo de Resende, Ato de Concentração nº 08700.006444/2016-49, §99, p. 15.

*as distribuidoras cobrar preços mais elevados pelo combustível quando os postos revenda conseguem elevar artificialmente os preços em função da coordenação*⁴⁸.

Além de se apoiar na análise econômica do caso, a possibilidade de aumento dos incentivos à coordenação nos mercados decorrentes da operação foi verificada também por testes estatísticos (CPPI) realizados pelo DEE, de onde se concluiu que em mais da metade dos mercados regionais analisados haveria aumento da probabilidade de coordenação entre as empresas atuantes.

Diante da inexistência de acordo quanto a possíveis remédios e da insuficiência das eficiências geradas pela operação que pudessem mitigar os prováveis efeitos anticoncorrenciais gerados, ela foi reprovada pelo Tribunal do CADE.

Esse caso evidencia como a relação vertical entre distribuidoras e postos de revenda é sensível no mercado brasileiro. Alterações na dinâmica concorrencial em um dos elos da cadeia de valor dos combustíveis pode afetar os incentivos concorrenciais em outros, especialmente considerando que os mercados *upstream* são bastante concentrados em comparação com o mercado *downstream*.

CASO TERPEL CHILE

De maneira similar ao Brasil, o Chile possui previsão constitucional de que o estado possua monopólio sobre os depósitos de hidrocarbonetos e outras substâncias fósseis, o que impede sua exploração direta por meio de concessões, sendo esta realizada pela *Empresa Nacional del Petroleo* (ENAP), estatal que atua como única fornecedora de serviços de refino de petróleo no país.

No setor de distribuição e de fornecimento ao consumidor final de combustíveis chileno, é permitido que distribuidoras possuam participação societária em postos de revenda. Segundo a OCDE⁴⁹, o Chile apresenta cerca de 1.500 postos de gasolina, sendo que as maiores companhias proprietárias de postos são Copec, Shell, Petrobras e Terpel Chile.

A despeito disso, há no país, historicamente, uma tendência de mínima intervenção no setor de distribuição de combustíveis, destoando de países vizinhos, como o Brasil e a Argentina. Estudos de casos do *Tribunal de Defensa de la Libre Competencia* (TDLC), órgão de defesa da concorrência chileno, demonstram que, majoritariamente, não foram encontrados indícios de danos à concorrência e ao consumidor, limitando-se a expedir recomendações de transparência e fiscalização pela *Fiscalia Nacional Económica* (FNE).

No entanto, existem casos em que o TDLC atuou em sentido contrário à consolidação no mercado de distribuição – isto é, à verticalização entre distribuição e revenda. Por exemplo, a compra da Terpel Chile, empresa de revenda de

⁴⁸ Voto Conselheiro-Relator João Paulo de Resende, Ato de Concentração nº 08700.006444/2016-49, §97, p. 15.

⁴⁹ OECD (2012) "Policy Roundtables: Competition in Road Fuel 2013", p. 101.

combustíveis, pelo Grupo Copec foi impedida por riscos significativos de dano à concorrência no mercado.

Neste caso, em 2010, o grupo Copec, principal agente econômico na distribuição de combustíveis líquidos do país, estava para incorporar a Terpel Chile, um dos principais rivais da Copec no mercado de distribuição varejista e atacadista de combustíveis automotivos. Para tanto, a Copec realizou consulta ao TDLC sobre a operação que iria garantir o controle da Terpel por meio da aquisição de sua *holding* colombiana, Terpel Colombia.

Em maio de 2011, o TDLC concluiu que o setor de distribuição atacado e independente já estava altamente concentrado, e a operação, com a possibilidade de aumento da integração vertical no setor, causaria distorções no ambiente competitivo. Os principais riscos identificados pela autoridade estavam ligados à distribuição por meio de postos de gasolina, estruturas essenciais para a distribuição no setor.

Desta forma, dada a natureza do setor e sua estrutura coordenada e uma diversidade de contratos de estocagem, transporte e distribuição ligados ao ativo da Terpel, a integração vertical no caso permitiria uma posição de mercado muito diferenciada à Copec, razão pela qual o TDLC decidiu pela aquisição da Terpel pela Copec condicionada à alienação de ativos e que (i) todo o ativo fosse vendido conjuntamente para um único adquirente; (ii) o adquirente fosse entidade competitivamente viável e totalmente independente da Copec e da Terpel Colombia; e (iii) a aquisição se desse dentro de 18 meses desde a efetiva aquisição da Terpel Chile.

Ao longo do período de 18 meses, em abril de 2012, a Shell, segunda maior empresa no setor de distribuição de combustível do Chile, demonstrou interesse em adquirir os ativos da Terpel Chile, sendo tal operação rechaçada pelo TDLC dada a possibilidade de intensificação das barreiras de entrada no setor, possibilidade de efeitos coordenados e a consolidação monopolística, uma vez que nenhuma outra empresa teria recursos para competir com a Shell no mercado.

O caso fora revertido pela Suprema Corte Chilena em janeiro de 2013, que declarou que a proibição da transação era desproporcional. A Suprema Corte aprovou, então, a compra de pelo menos um posto de gasolina em todos os mercados em que os níveis de concentração posterior à transação excedessem os limites determinados pelo FNE em suas normas internas para as fusões horizontais⁵⁰, além de considerar os efeitos positivos ao consumidor (redução de custos a serem repassados ao preço final ao consumidor). As alegações de conluio e de que haveria coordenação futura de empresas que operem no mercado de distribuição de

⁵⁰ SOLDICOM (2017) "Estudio de las integraciones económicas en la cadena de distribución de combustibles en Colombia", p. 24. Disponível em <http://fondosoldicom.org/DOCUMENTO_ENTREGABLE_INTEGRECON%C3%93MICAS_VERSIONFINAL_1_12_2017.pdf>. Acesso em 08/11/2018.

combustíveis, segundo a Suprema Corte chilena, não poderiam ser analisadas anteriormente na ausência de indícios concretos de conluio, razão pela qual a proibição da fusão foi retirada⁵¹.

4.4.2 Experiência internacional

ARGENTINA

Em 14 de novembro de 2000, o Decreto Presidencial nº 1.060/2000 emitido pelo governo argentino determinou, em seu Art. 1º, que os contratos de abastecimento exclusivo teriam prazo máximo de oito anos para o estabelecimento de novos postos ou cinco anos para a prorrogação dos postos existentes a partir do momento da edição do decreto. Além disso, o Art. 2º determinou que as companhias petrolíferas e/ou provedoras de combustíveis não poderiam ser proprietárias e operar diretamente 40% de todas as redes de serviços que comercializam as marcas de sua propriedade.

Este decreto foi fruto de estudo elaborado pela *Secretaría de Defensa de la Competencia y Del Consumidor* (SDCyC) argentina, que recomendou a adoção de tais medidas visando o aumento da competitividade do setor, dada a alta concentração entre as principais distribuidoras de combustíveis no mercado.

Indícios da baixa competitividade do mercado argentino podem ser observados pelos dados oficiais. Conforme dados da Secretaria de Energia argentina, o preço do litro de gasolina das principais distribuidoras no país (Repsol/YPF, Esso, Shell e EG3) seguiam os mesmos padrões de variação e pouco variaram até a desvalorização do peso argentino no começo dos anos 2000, respeitada a margem de diferença entre os preços para gasolina e mantendo o mesmo preço para o diesel⁵². Todos os *players* seguiam os mesmos incentivos para alterar o preço dada sua posição no mercado.

No final da década de 1990, o governo argentino, em seu plano de desestatização, iniciou o processo de privatização da YPF, momento em que a SDCyC passou a analisar o setor de distribuição de combustíveis, focando na questão do tempo da exclusividade no fornecimento de combustíveis aos postos de gasolina.

Considerando que a maioria dos contratos de postos de gasolina seguia um modelo DODO (*dealer owned-dealer operated*), onde o operador do posto é dono da propriedade mas a distribuidora mantém o controle de tanques, bombas de abastecimento, letreiros e outros equipamentos, ao estabelecer contratos de exclusividade, as distribuidoras mantinham os operadores de posto em situação de baixo poder de barganha, dada a assimetria do contrato. Assim, mostrava-se estratégico ao setor manter contratos de exclusividade de longa duração com os

⁵¹ Schusterm, S. M. (2014) "Cuando la Defensa de la Competencia Inhibe la Libertad de Emprender. Cpnulta Terpel-Quiñenco", Sentencias Destacadas 2013, p. 308.

⁵² Serebrisky, T. (2003) "The role of advocacy in Competition Policy: the case of the Argentine gasoline market". The World Bank, 2003.

operadores de posto, dado que, desta forma, mantinham posição de dominância em pontos estratégicos. No final da década de 1990, a maioria dos contratos mantinha duração de 14 a 16 anos de exclusividade.

Diante dos indícios de pouca competitividade no setor, a SDCyC propôs as medidas consolidadas no Decreto Presidencial nº 1.060/2000, fazendo com que o prazo de duração dos contratos fosse de, no máximo, 5 anos para os novos contratos a serem firmados. Tal imposição impedia que os operadores de postos ficassem atrelados às distribuidoras para além do tempo provável para a recuperação dos investimentos realizados nos postos.

Por outro lado, a limitação de 40% à integralização vertical – ou seja, a limitação no número de postos diretamente controlados pelas companhias – impediu que as distribuidoras passassem a manter vários contratos diretos para manter suas participações de mercado, o que fez com que houvesse uma margem significativa de competitividade no setor.

AUSTRÁLIA

Na Austrália, havia duas leis que são especificamente direcionadas à revenda varejista de combustíveis. São elas⁵³:

- *Petroleum Retail Marketing Sites Act 1980 (Sites Act)*; e
- *Petroleum Retail Marketing Franchise Act 1980 (Franchise Act)*.

O principal objetivo do *Sites Act* era restringir a integração vertical, limitando o número de postos que as quatro empresas verticalmente integradas – BP, Caltex, Mobil e Shell – podem operar, tanto diretamente quanto através de parcerias de compartilhamento das receitas. Estes limites foram estabelecidos para cada empresa, que são integradas desde o refino até a revenda varejista, de acordo com as suas participações no mercado atacadista.

Os postos são isentos desta quota quando são operados pelas refinarias por um período igual ou menor a quatro meses, e vendem somente diesel se a participação da refinaria no posto for igual ou menor que 50%.

Já o *Franchise Act* regulava os acordos contratuais entre franqueados e companhias que fornecem os combustíveis (franqueador), dando proteção legal para os franqueados por meio da exigência de que o franqueador divulgasse informações relevantes para investidores interessados em abrir novas franquias. Esta lei se aplica a postos que comercializam sob a marca do fornecedor e que revendem, no mínimo, 360 mil litros de combustível por ano. Além disso, proíbe a discriminação de preços na venda de combustíveis entre os postos.

⁵³ Department of Industry, Tourism and Resources (2002) "Downstream Petroleum Industry Framework 2002", p. 9.

As duas leis foram introduzidas em 1980, após o governo receber várias denúncias de discriminação de preços. Fora alegado que os preços cobrados pelas grandes empresas petrolíferas dos postos sob contrato de arrendamento (ou posteriormente sob franquia) eram consistentemente mais altos que os cobrados dos demais postos filiados à respectiva bandeira. Além disso, foi observado que o número de postos operados pelas grandes empresas petrolíferas estava crescendo continuamente, enquanto o número total de postos, incluindo aqueles sob arrendamento (ou posteriormente sob franquia), estava diminuindo.

Desta forma, o governo julgou que os problemas existentes no segmento de revenda varejista de combustíveis estavam relacionados à competição “injusta” de postos operados pelas maiores empresas do setor. Além disso, foi alegado que as maiores empresas estavam usando indevidamente seu poder de negociação em suas relações comerciais, principalmente ao tratar com os postos sob arrendamento ou franquia. Ou seja, que elas exerciam abusivamente seu poder de mercado⁵⁴.

Atualmente, devido ao surgimento, nos últimos anos, de grandes cadeias independentes que importam os combustíveis de refinarias estrangeiras, são verticalizadas no segmento de revenda varejista de combustíveis e que não estão sujeitas a este regulamento, o governo revogou as duas leis pelo *Petroleum Retail Legislation Repeal Act nº 113 of 2006*.

EUA

Nos Estados Unidos, foi gerado um controverso debate a respeito da verticalização dos segmentos de refino/distribuição e varejo. O estado de Maryland foi o primeiro a vetar tais integrações, seguido por outros (Virgínia, Connecticut, Nevada e Havaí).⁵⁵ Enquanto os estados de Connecticut e Maryland estabeleceram a dissociação da distribuição por empresas de refino, Virgínia, Havaí e Nevada impuseram regulações referentes à distância entre postos controlados diretamente por companhias de refino e distribuição ou mesmo ao número máximo de postos de controle direto⁵⁶.

Alguns estudos afirmaram que o desmembramento de uma integração vertical não reduziria os preços, apenas aumentaria os custos e a ineficiência devido à dupla marginalização, ao aumento dos custos de transação e ao desincentivo ao

⁵⁴ Productivity Commission (1994) “Petroleum Products”. Industry Commission Inquiry Report no. 40, capítulo 8, p. 151.

⁵⁵ Os resultados da proibição da verticalização são debatidos. Em carta endereçada ao Senado Federal dos EUA em 23 de maio de 1991 (Re: S-790), o *Comptroller of The Treasury of the State of Maryland* argumenta que, dez anos após a desverticalização, pode-se verificar que seu impacto foi positivo, citando estudo que indica que os preços e margens da gasolina na capital do estado, Baltimore, estão entre os mais baixos das 53 cidades pesquisadas. Já estudos como o de Barron e Umbeck (1984) sugerem que o efeito da desverticalização em 1981 foi uma elevação dos preços nos postos do estado. Ver: Barron, J. e Umbeck, J. (1984) “The Effects of Different Contractual Arrangements: The Case of Retail Gasoline Markets”. *Journal of Law & Economics* 27, p. 313-28.

⁵⁶ OCDE (2008) “Competition Policy for Vertical Relations in Gasoline Retailing”, Policy Roundtables, p. 170.

investimento⁵⁷. Por outro lado, há estudos que indicam que as perdas de bem-estar decorrentes do fechamento do mercado quando se permite a verticalização integral dos elos de distribuição e revenda varejista, ou decorrentes da redução da participação de postos independentes (de bandeira branca), mais que compensam os efeitos positivos da verticalização⁵⁸.

O Procurador Geral da Justiça do Estado da Califórnia, por exemplo, se pronunciou em favor de medidas visando reduzir o grau de verticalização entre os segmentos de refino, distribuição e revenda no estado. Para isto, o seu relatório⁵⁹ recomendava aumentar a participação de distribuidoras independentes (empresas que não detém ativos de refino) e aumentar a participação de postos independentes (postos de bandeira branca ou de bandeira de pequenas distribuidoras), seja por meio de legislação que proibisse a verticalização (*divorcement*) ou mediante a venda de ativos detidos pelas empresas dominantes.

Destaca-se, no entanto, que a estrutura do setor de abastecimento de combustíveis norte-americano é diferente da estrutura do setor no Brasil. Nos EUA, verifica-se que em muitos casos os postos de revenda apresentam poder de mercado, o que dá origem ao problema da dupla marginalização. Neste caso, a verticalização permite diminuir a margem conjunta dos dois elos da cadeia reduzindo o preço final para o consumidor.

Em 2006, foi promulgada a nova redação da *Petroleum Marketing Practices Act* (PMPA), lei federal mais importante para regular as integrações verticais no comércio varejista de combustíveis líquidos no país, que determina as condições em que um atacadista pode encerrar ou renovar um contrato de franquia com um distribuidor varejista. Além disso, conferiu-se ao varejista determinados direitos, como o direito de preferência para a aquisição dos postos após o término dos contratos, ampliando assim a sua posição nos contratos de franquia e distribuição de combustíveis.

⁵⁷ Ver: Deck, C.A., Wilson, B.J. (2003) "Experimental Gasoline Markets". Federal Trade Commission Working Paper Series.

Ver: Vita, M. G. (2000) "Regulatory Restrictions on Vertical Integration and Control: The Competitive Impact of Gasoline Divorcement Policies". *Journal of Regulatory Economics* 18(3), p. 217-33.

Ver: Blass, A. A. e Carlton, D. W. (1999) "The Choice of Organizational Form in Gasoline Retailing and the Cost of Laws Limiting That Choice". Working Paper 7435. Cambridge: National Bureau of Economic Research.

Ver: Shepard, A. (1993) "Contractual form, retail price, and asset characteristics in gasoline retailing". *Rand Journal of Economics* 24(1), p. 58-77.

⁵⁸ Ver: Hastings, J. (2000) "Vertical Relationships and Competition in Retail Gasoline Markets: An Empirical Evidence from Contract Changes in Southern California". Competition Policy Center Working Paper CPC00-10. Berkeley: University of California.

Ver: Aydemir, Z. e Behler, S. (2002) "Estimating Vertical Foreclosure in U.S. Gasoline Supply". Working Paper. Zurich: University of Zurich.

⁵⁹ Ver: Lockyer, B. (2000) "Report on Gasoline Pricing in California – May 2000". Sacramento: Office of the Attorney General / State of California, p. 62-63: "é aparente que um certo grau de desverticalização e desinvestimento [das empresas dominantes] aumentaria a concorrência no mercado de gasolina da Califórnia e reduziria os preços de gasolina na Califórnia"; tradução livre de : "...it is apparent that certain retail divorcement or divestiture proposals would instill greater competition in the gasoline market and lower California gasoline prices".

Após a crise de 2008, contrariando a tendência de aquisições e formações de empresas verticalizadas no setor, constataram-se casos em que grandes empresas do setor petrolífero se desintegraram em busca de vantagens operacionais e financeiras: em 2010, a *Marathon Petroleum*, então quinta maior empresa de petróleo norte americano, anunciou sua divisão em duas empresas distintas, uma focada no mercado a montante (*Marathon Oil Corporation*) e outra a jusante (*Marathon Petroleum Corporation*); e em 2011, a *ConocoPhillips*, terceira maior empresa de petróleo norte americano, se separou em duas empresas, a *ConocoPhillips* (para o mercado a montante) e a *Phillips66* (a jusante).

Analistas de mercado consideraram que tal movimentação se dera visando uma melhor gestão de ativos, permitindo uma melhor negociação das ações das empresas, além de visar uma valorização dos ativos existentes, dada a diminuição das margens de refino após a crise de 2008⁶⁰.

No Brasil, em contraste, a concentração no segmento de postos de revenda é muito baixa, predominando a dinâmica de concorrência monopolística, o que significa que os mesmos atuam de forma atomista, não possuindo individualmente poder de mercado, o que elimina a possibilidade de dupla marginalização.

⁶⁰ Antunes, A. P. (2014) "Integração Vertical na Indústria de Petróleo: ainda a melhor opção?" Mestrado em Administração de Empresas. Departamento de Administração – PUC-RIO, Rio de Janeiro, p. 30.

5 Outras contribuições

Como visto na Seção 1, um dos objetivos das Tomadas Públicas de Contribuições nº 3 e nº 4 propostas pela ANP é discutir as medidas propostas pelo CADE para o setor de combustíveis. Uma das principais delas, a possível verticalização entre os elos de distribuição e revenda varejista de combustíveis, já foi discutida em detalhes na seção anterior. O objetivo da presente seção é, portanto, analisar de forma breve o documento elaborado pelo CADE com um todo, apontando pontos positivos e de fragilidade das propostas apresentadas.

A seção busca contribuir também para a discussão sobre a importância dos postos de bandeira branca para a competitividade do setor de revenda de combustíveis. Para isso, apresenta exercícios econométricos realizados com base em estatísticas do setor, a partir dos quais buscou-se estimar os impactos desses atores sobre os preços e as margens de distribuição.

5.1 As medidas propostas pelo CADE

O CADE tem participado ativamente de diversos debates sobre o setor de combustíveis, contribuindo com estudos e análises sobre o tema junto à ANP⁶¹⁻⁶². O mais recente deles trata do ambiente concorrencial no setor de refino de petróleo e distribuição de combustíveis líquidos⁶³, documento em que o CADE traz um resumo da jurisprudência relacionada a esses mercados e elenca algumas preocupações advindas da elevada concentração de mercado, especialmente no refino.

Assim, o tema não é estranho ao CADE. Logo após o fim da greve dos caminhoneiros de maio de 2018, com as questões de preços e concorrenciais sendo trazidas em pauta novamente, o CADE procurou se manifestar quanto a propostas de caráter especialmente regulatório e tributário que pudessem elevar a competição e reduzir os preços ao consumidor no mercado de combustíveis, apresentadas no documento "*Repensando o setor de combustíveis: medidas pró-concorrência*"⁶⁴. Segundo o CADE, muitas das propostas já vinham sendo discutidas internamente, com contribuições tanto do DEE quanto da Superintendência-Geral ("SG"), embora não se tenha quantificado os possíveis impactos sobre o preço final dos combustíveis.

⁶¹ Ver: SDE (2009) "Combate a cartéis na revenda de combustíveis". Brasil. Ministério da Justiça. Secretaria de Direito Econômico. 1. ed. Brasília: SDE / MJ, 2009. 44 p.: il. Color. Disponível em <http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/documentos-da-antiga-lei/cartilha_revenda_combustiveis.pdf/view>. Acesso em 09/11/2018.

⁶² Ver: DEE (2014) "Varejo de gasolina". Cadernos do CADE - 2014. Disponível em <<http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/dee-publicacoes-anexos/cadernos-do-cade-varejo-de-gasolina.pdf>>. Acesso em 09/11/2018.

⁶³ Ver: CADE (2017) "O ambiente concorrencial no setor de refino de petróleo e distribuição de combustíveis líquidos". Contribuições do CADE. Disponível em <<http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/contribuicoes-do-cade/o-ambiente-concorrencial-no-setor-de-refino.pdf/view>>. Acesso em 09/11/2018.

⁶⁴ Disponível em <http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/contribuicoes-do-cade/contribuicoes-do-cade_medidas-28maio2018-final.pdf>. Acesso em 09/11/2018.

Esta seção busca analisar brevemente as propostas apresentadas pelo CADE, que são divididas em três grupos:

(i) Propostas de caráter regulatório:

- a. permitir que produtores de álcool vendam diretamente aos postos;
- b. repensar a proibição de verticalização do setor de varejo de combustíveis;
- c. extinguir a vedação à importação de combustíveis pelas distribuidoras;
- d. fornecer informações aos consumidores com relação ao nome do revendedor de combustível, de quantos postos o revendedor possui e a quais outras marcas está associado; e
- e. aprimorar a disponibilidade da informação sobre a comercialização de combustíveis para o aperfeiçoamento da inteligência na repressão à conduta colusiva;

(ii) Propostas de caráter tributário:

- f. repensar a substituição tributária do ICMS; e
- g. repensar o imposto *ad rem*;

(iii) Propostas de caráter geral:

- h. permitir postos de autosserviços; e
- i. repensar as normas sobre o uso concorrencial do espaço urbano.

A Conselheira do CADE Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt, em artigo do JOTA⁶⁵, fez uma análise sobre as propostas apresentadas, afirmando que “[e]sta atitude positiva por parte do CADE [de publicar as medidas pela concorrência no setor de combustíveis] mostra que políticas não populistas podem ser feitas com o objetivo de aumentar o bem-estar do consumidor, sem rompantes intervencionistas. Claro que é mais laborioso criar mecanismos que incentivem os agentes a agirem de forma com que os mercados funcionem melhor, mas, certamente, é melhor do que o caminho ‘da canetada’, em geral, ineficaz e que, no longo prazo, joga para baixo a produtividade do país. (...) as distintas autarquias, como o CADE, podem contribuir para que se faça um debate organizado, sadio e agregador”.

De todas as propostas acima, algumas de caráter inclusive estrutural, como as medidas de venda direta de combustível pelos produtores de etanol aos postos de revenda e a verticalização do setor de varejo, foram tratadas na seção anterior quanto à racionalidade econômica da verticalização e suas possíveis consequências. Vale destacar os comentários da Conselheira Cristiane sobre o assunto: “A

⁶⁵ Ver: JOTA, “Lupa na produtividade: o que dizer sobre as 9 medidas do CADE no setor de combustível?”, 04/08/2018. Disponível em <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-da-cristiane-alkmin/produtividade-medidas-cade-setor-combustivel-04082018>>. Acesso em 09/11/2018.

verticalização, que outrora foi permitida, por sua vez, tem vetores contrários: por um lado traz eficiência, por outro, aumenta a barreira para novos entrantes. O resultado nos preços para o consumidor, assim, é incerto". Como este Estudo busca demonstrar, as consequências da verticalização para o setor podem não ser as esperadas pelos órgãos reguladores, trazendo inclusive efeitos deletérios à concorrência.

Outras precisam ser adequadamente discutidas e mensuradas, como o impacto da liberalização da importação de combustível pelas distribuidoras, normas sobre o uso do espaço urbano e a existência de autosserviços. Questões ligadas à imposição de barreiras à entrada, ao mercado de trabalho e à logística do mercado devem ser avaliadas com o devido cuidado para que efeitos adversos não surjam.

As propostas relacionadas à ampliação da informação disponível aos diferentes agentes do mercado, incluindo o consumidor final, podem ter baixo impacto sobre a dinâmica concorrencial do setor, tendo em vista a ampla quantidade de informação já disponibilizada principalmente pela ANP no mercado. Existe ainda certa assimetria de informação entre os elos da cadeia de valor de combustíveis (tanto entre consumidores e postos como em relação à qualidade dos combustíveis vendidos) e argumenta-se que uma maior quantidade de dados poderia mitigar essa assimetria e até auxiliar as autoridades reguladoras quanto a casos de cartel ou condutas unilaterais anticompetitivas.

No entanto, por outro lado, a disponibilidade de dados do setor bastante granulares gera também mecanismos que contribuem para o aumento dos incentivos à colusão, tácita ou explícita, no mercado, através de monitoramento das ações dos demais agentes e de alinhamento das estratégias de preços, por exemplo.

Tanto a ANP quanto o CADE têm se esforçado para acompanhar e coibir qualquer conduta no mercado que possa prejudicar a concorrência e afetar a eficiência e os preços do setor. O fato é que, mesmo com a grande quantidade de informações já à disposição dos reguladores, há pouca evidência de que medidas para aumentar a informação no mercado com vistas a prevenir cartéis, por exemplo, contribuam para a queda dos preços na ponta final do mercado.

Por fim, é fato que a carga tributária exerce um papel importante sobre os preços vigentes hoje no mercado. Conforme mostrado anteriormente, cerca de um terço do preço final da gasolina e do diesel deve-se a impostos federais e estaduais. As regras tributárias, não só desse setor mas do Brasil, é verdade, também impõem custos às empresas para atendê-las. Mais do que reformas no setor de combustíveis especificamente, uma reforma mais ampla, em nível nacional, poderia ter impactos mais diretos e perenes sobre os preços e a eficiência do setor.

Assim, apesar de serem válidas as propostas trazidas pelo CADE nesse documento, algumas das quais com potencial para reduzir efetivamente o preço dos combustíveis, outras medidas necessitam de uma avaliação e quantificação mais precisa dos efeitos sobre o mercado. Como este Estudo busca esclarecer, os efeitos

da verticalização dos postos de revenda, por exemplo, podem ser deletérios para o mercado de combustíveis.

5.2 Cláusulas de saída e fidelidade à bandeira

Os contratos de exclusividade envolvendo distribuidores e revendedores de combustível têm um papel muito importante na promoção da competitividade do setor de combustíveis, como elencado anteriormente nas Seções 3.2 e 4.2. No entanto, alguns contratos possuem cláusulas de saída ou rescisão contratual que podem tornar custoso aos postos de revenda a troca de bandeira (e de distribuidora).

Esses contratos de exclusividade geralmente são de longo prazo (cerca de 4 a 5 anos, podendo chegar até a 10 anos) e garantem (i) aos postos de revenda garantia quanto ao abastecimento e à qualidade dos combustíveis adquiridos, além de melhores condições comerciais e (ii) às distribuidoras, garantia de escala mínima viável de operação, isto é, uma garantia de demanda que permite a operação e expansão em determinados canais de venda. Segundo a ANP, *“própria rede de postos com bandeira possibilita à grande distribuidora escala suficiente para distribuir combustíveis para TRR’s, por exemplo. (...) a atividade de distribuição de combustíveis para TRR’s restringe-se às grandes distribuidoras devido à necessidade de uma escala suficientemente alta a ponto de conseguir repassar os descontos obtidos na aquisição dos combustíveis junto às refinarias”*⁶⁶.

Se por um lado esses contratos constituem um importante mecanismo de crescimento orgânico das distribuidoras, por outro, podem servir para alavancar o poder de barganha dessas empresas sobre os postos de revenda.

Em síntese, por um lado, os contratos de exclusividade trazem ao mercado eficiência econômica e são importantes para garantir as operações e das distribuidoras, levando condições vantajosas a postos em diversos canais de venda menos atrativos economicamente. Por outro, mecanismos que dificultam ou tornam muito custosa a troca de fornecedor podem prejudicar a concorrência no setor de combustíveis, permitindo que a distribuidora projete no mercado a jusante eventual poder de mercado, trazendo ineficiências. Assim, o desenho desses contratos deve ser considerar a possibilidade de distrato de uma das partes em caso de insatisfação com as condições comerciais impostas.

5.3 Exercícios econométricos: a importância dos postos de bandeira branca na competição do setor

Com base em dados da ANP, foram analisados os impactos dos postos de bandeira branca sobre a competição do setor de combustíveis no Brasil, particularmente sobre os preços e as margens de distribuição, a partir de modelos econométricos.

⁶⁶ Parecer ANP no Ato de Concentração nº 08012.002820/2007-93.

Foram utilizados dados de preço e margem⁶⁷ da gasolina comum por município, segundo dados apurados pela ANP no Sistema de Levantamento de Preços⁶⁸, de 2001 a 2018⁶⁹, além de dados da participação nacional das bandeiras por postos de revenda obtidos dos Anuários Estatísticos da ANP⁷⁰. Os dados completos utilizados para estimação dos modelos podem ser solicitados a *Tendências*. Já os resultados dos modelos encontram-se no Anexo 2.

As análises econométricas efetuadas indicam que quanto maior for a participação de postos de bandeira branca no município, menor tende a ser o preço médio de venda das distribuidoras e menor tendem a ser as margens no município.

Regredindo o preço médio de venda das distribuidoras contra uma constante para se refletir características próprias da cidade e a participação de postos de bandeira branca no município, obtém-se um coeficiente negativo e significativo para a participação de postos de bandeira branca com um intervalo de confiança de 99%⁷¹. Isto mostra que, nos municípios com maior participação de postos de bandeira branca, as distribuidoras tendem a ter preços de venda menores.

Ademais, regredindo a margem⁷² dos postos de revenda contra a participação de postos de bandeira branca, também se obtém um coeficiente negativo e significativo, o que evidencia que os postos de revenda nos municípios com maior participação de postos de bandeira branca e de bandeira das pequenas distribuidoras tendem a praticar margens menores.

As mesmas regressões foram realizadas incorporando a participação de postos de pequenas distribuidoras (todas as distribuidoras, excluindo-se BR, Ipiranga e Raízen) junto com as de bandeira branca. Os resultados foram semelhantes: foi obtido um coeficiente de sinal negativo e significativo, o que significa que, nos municípios com participação de postos de bandeiras das pequenas distribuidoras e bandeiras brancas, as distribuidoras tendem a vender gasolina a preços mais baixos e os postos de revenda tendem a exigir margens menores.

Também foram feitos exercícios com postos de bandeira das grandes distribuidoras. As regressões apresentaram um coeficiente positivo e significativo, o que significa preços e margens maiores nos municípios em que a participação das grandes distribuidoras é maior, confirmando os resultados anteriores.

⁶⁷ Os dados foram deflacionados segundo o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), do IBGE.

⁶⁸ Disponível em <<http://www.anp.gov.br/precos-e-defesa/234-precos/levantamento-de-precos/868-serie-historica-do-levantamento-de-precos-e-de-margens-de-comercializacao-de-combustiveis>>. Acesso em 12/11/2018.

⁶⁹ Foram construídos preços anuais médios da gasolina, considerando o período disponível de julho de 2001 a setembro de 2018.

⁷⁰ Anuários Estatísticos ANP 2001-2018.

⁷¹ Os resultados dos modelos econométricos são apresentados no Anexo 2.

⁷² Margem aqui se refere à diferença entre o preço de venda da distribuidora e o preço de venda do posto de revenda.

Estes exercícios sugerem que os postos de bandeira branca e as pequenas distribuidoras desempenham um papel importante na promoção da concorrência, tanto na revenda varejista como na distribuição.

6 Conclusões

Em setembro de 2018, a ANP divulgou edital para Tomada Pública de Contribuições a respeito da verticalização da cadeia de distribuição de combustíveis (TPC nº 3) e manutenção da tutela regulatória da fidelidade à bandeira (TPC nº 4). É nesse contexto que esse estudo se insere e busca discorrer especificamente sobre o primeiro tema. Cabe, no entanto, destacar a importância da discussão acerca dos contratos envolvendo fidelidade à bandeira, visto que os órgãos reguladores devem buscar um equilíbrio de relações entre as partes, de modo a garantir os benefícios econômicos desse tipo de arranjo, preservando ao mesmo tempo a competição do setor.

A estrutura de mercado é um fator determinante da dinâmica concorrencial. As estruturas de mercado apresentam inúmeras variantes entre a concorrência perfeita e o monopólio. Entre esses dois extremos, temos a concorrência monopolística (mais próxima da concorrência perfeita), onde há muitas empresas competindo entre si com pequena diferenciação de seus produtos, e o oligopólio, onde há poucas empresas atuando no mercado.

O segmento de distribuição caracteriza-se por ser um oligopólio dominado por três grandes distribuidoras com atuação nacional. Já a dinâmica que prevalece no segmento de revenda varejista é a concorrência monopolística, podendo ser caracterizada em casos isolados como oligopolista.

A revenda varejista de combustíveis é caracterizada pela existência de postos de bandeira e de bandeira branca. Os postos de bandeira adotam a marca da distribuidora que fornece a totalidade do combustível comercializado pelo posto de revenda. Os postos de bandeira branca não possuem o contrato de exclusividade e podem adquirir o combustível de qualquer distribuidora.

Os postos de bandeira branca e de bandeira de pequenas distribuidoras exercem um papel fundamental na promoção da concorrência no setor de combustíveis brasileiro.

Análises econométricas com dados da ANP indicaram que quanto maior for a participação de postos de bandeira branca em um município, menores tendem a ser o preço médio de venda das distribuidoras e as margens dos postos. E quanto maior for a participação de postos de bandeira das grandes distribuidoras, maiores tendem a ser os preços ao consumidor e as margens dos postos.

A avaliação dos possíveis efeitos de uma integração vertical entre as grandes distribuidoras e o segmento de revenda varejista de combustíveis mostrou que **os benefícios que seriam gerados por um relacionamento vertical mais abrangente em relação às transações via mercado já são obtíveis através dos contratos de exclusividade. Assim, uma verticalização integral não geraria benefícios adicionais significativos.**

Por sua vez, **em relação aos prejuízos que uma integração deste tipo poderia gerar à concorrência e, conseqüentemente, ao consumidor,**

identifica-se uma enorme facilitação ao exercício abusivo de poder de mercado, tanto em relação a práticas verticais restritivas (exercício abusivo de poder de mercado das distribuidoras em relação aos postos) quanto a práticas horizontais no segmento de venda a varejo de combustíveis (dos postos de propriedade de distribuidoras em relação aos postos de bandeira branca e das pequenas distribuidoras) e no segmento de distribuição (das grandes distribuidoras em relação às pequenas).

O exercício de poder de mercado pelas distribuidoras verticalizadas poderia provocar uma saída de players menores do mercado, reduzindo a competição e as opções do consumidor final e aumentando ainda mais a concentração de mercado.

Isso ocorreria em virtude da extensão do poder de mercado dos agentes que atuam no mercado de distribuição, que é oligopolizado, para o mercado de revenda varejista, cuja concentração é menor na maioria dos mercados geográficos relevantes.

Em um primeiro estágio, poderia resultar em um fechamento de mercado a partir do qual os postos de bandeira branca seriam expurgados por uma concorrência predatória. Uma vez concluído o fechamento de mercado (eliminando ou pelo menos reduzindo a participação de postos de bandeira branca), a entrada de novos agentes independentes (não vinculados às distribuidoras existentes) em um dos elos da cadeia produtiva seria muito mais difícil, pois uma nova distribuidora não teria a quem vender o seu combustível e um novo posto de revenda de bandeira branca não teria de quem comprar o combustível – ou seja, haveria um aumento das barreiras à entrada.

Neste contexto, a concorrência no mercado de revenda varejista passaria a existir não entre os postos individuais, mas sim entre os postos das diversas bandeiras, replicando a dinâmica do mercado de distribuição.

Em seguida, as grandes distribuidoras poderiam praticar preços predatórios para expurgar pequenas distribuidoras independentes que atuam regionalmente. As grandes distribuidoras poderiam manter o seu equilíbrio econômico-financeiro praticando preços mais elevados nos mercados geográficos onde as pequenas distribuidoras não atuam. Esta prática não só expurgaria as pequenas distribuidoras existentes, mas também criaria uma reputação que inibiria a entrada de novas distribuidoras.

O resultado deste comportamento seria um aumento da concentração de mercado, o que poderia facilitar a colusão tácita ou explícita que levaria a uma elevação de preços, causando prejuízo ao consumidor.

A Tabela 7 abaixo sumariza, de um lado, os efeitos positivos da integração entre os elos de distribuição e revenda varejista de combustíveis e, de outro lado, os efeitos negativos.

Tabela 7. Consequências de uma verticalização efetiva

Benefício	Prejuízo
Possível redução nas vendas de combustíveis de baixa qualidade Redução dos custos associados à busca de informações sobre os produtos	Facilita o exercício de poder de mercado Possibilita a prática de preços predatórios para expurgar competidores (distribuidoras e postos de revenda) Aumenta barreiras à entrada no mercado de revenda varejista e de distribuição Facilita a colusão no elo da distribuição

Elaboração: *Tendências*.

Uma revisão de casos de verticalização no setor de combustíveis envolvendo distribuidoras e revendedoras e das experiências dos setores reguladores em outros países mostra que os organismos antitruste reconhecem os riscos que a integração vertical nesse mercado pode acarretar, impondo, em alguns casos, restrições à operação, e que o tema ainda é controverso.

Uma análise dos potenciais efeitos benéficos de uma efetiva integração vertical entre os segmentos de distribuição e revenda varejista de combustíveis mostra que os benefícios já são, em sua maior parte, possíveis de ser obtidos por meio dos contratos de fornecimento exclusivo, enquanto o potencial prejuízo à concorrência é plausível e severo.

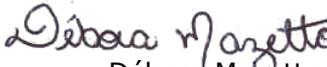
Portanto, não há benefícios suficientes para justificar a entrada de distribuidoras no segmento varejista, dados os graves danos à concorrência que poderiam ser provocados pela verticalização. Tendo em vista o papel fundamental dos postos de bandeira branca e das pequenas distribuidoras emergentes na promoção da concorrência no setor – tanto na distribuição como no varejo – e a conseqüente redução dos preços para o consumidor, não há justificativa econômica visível para se permitir a ampliação da verticalização da distribuição e revenda varejista de combustíveis no Brasil.

Por fim, a Lei de Defesa da Concorrência prevê a atuação preventiva por parte dos órgãos incumbidos de sua aplicação, ao estabelecer controle das estruturas do mercado, além da atuação repressiva no combate às condutas anticoncorrenciais. Ou seja, não é necessário que ocorra efetivamente o dano à concorrência, basta sua potencialidade para a intervenção dos órgãos.

São Paulo, 16 de novembro de 2018.



Ernesto Moreira Guedes Filho
 CORECON/SP: 13.965



Débora Mazetto
 CORECON/SP: 33.984

Anexo 1 – Verticalização: aspectos teóricos

Este anexo apresenta os aspectos teóricos sobre integração vertical relevantes para este trabalho. Para tanto, primeiramente são descritas as possibilidades de relacionamento vertical entre as firmas e as razões que levam à verticalização. Em seguida, são apresentadas as consequências geradas a partir de uma verticalização, apontando os efeitos positivos e negativos que podem surgir deste tipo de relação.

A1.1 Relações entre os elos de uma cadeia produtiva

A elaboração de um produto pode ser decomposta em uma sequência de etapas de produção. Nesta sequência, o resultado de uma etapa é utilizado como insumo na produção do produto da etapa subsequente, configurando uma cadeia de produção verticalizada. Essas etapas de produção são denominadas elos de uma cadeia produtiva.

As relações entre os elos de uma cadeia produtiva podem ou não envolver uma transação de mercado e, deste modo, podem ocorrer a partir de duas formas principais: (i) contratos entre as partes; ou (ii) relações societárias.

Uma transação comercial no mercado *spot* pode ser decomposta nas seguintes etapas: negociação da mercadoria, pagamento e entrega. Entretanto, algumas transações não são passíveis de ocorrer instantaneamente e, portanto, exigem o estabelecimento de contratos. Como não é possível antecipar todas as contingências futuras, os contratos são incompletos, acarretando custos adicionais de monitoramento e fiscalização dos mesmos.

Em razão dos esforços empreendidos pelos agentes econômicos para minimizar os custos de transação entre dois elos da mesma cadeia, é escolhida a forma institucional em que uma transação possa ser realizada. Os três mecanismos mais comumente verificados são: (i) mercado, (ii) hierarquia e (iii) forma híbrida⁷³. Para cada uma existem custos associados que englobam tanto os custos de produção quanto os referentes à concretização da transação. O perfil do setor produtivo determinará qual a forma que prevalecerá no relacionamento entre os elos da cadeia produtiva, ou seja, se a predominância irá se dar através de transações que ocorrem no mercado, por meio de relações intrafirma ou dispositivos intermediários.

Assim, as possibilidades de relacionamentos verticais entre firmas podem ser da seguinte natureza:

⁷³ A forma híbrida corresponde a qualquer estrutura que esteja entre os dois extremos, no caso, entre a estrutura de mercado (*spot*) e a forma hierárquica (integração vertical).

- Integração vertical: forma extrema de arranjo vertical, onde uma única organização detém o total controle da produção de dois estágios complementares da cadeia;
- Restrições verticais ou relações contratuais: duas etapas complementares da cadeia produtiva são realizadas por duas empresas distintas. Ocorre, no entanto, transferência de parte do controle do processo produtivo de uma firma para outra;
- Quase-integração vertical: relacionamentos financeiros e/ou acionários entre firmas em estágios complementares de uma cadeia produtiva.

Os exemplos de acordos verticais restritivos incluem acordos de manutenção de preço de revenda varejista pelo produtor ao varejo, acordos de distribuição exclusiva onde há discriminação por área ou produto, acordos de vendas casadas, exclusividade nas negociações, obrigações de quantidade mínima na compra de um produto, entre outros.

Para o presente estudo, convém detalhar melhor um tipo de acordo vertical: os contratos de exclusividade. São contratos em que fornecedor e firma demandante concordam que tal firma irá adquirir produtos somente de tal fornecedora. (por exemplo, um posto de serviço que firma um contrato com uma distribuidora de combustíveis). Trata-se de uma forma de arranjo vertical alternativa, sendo seus efeitos semelhantes a uma integração vertical.

A1.2 Integração vertical

A integração vertical pode ocorrer dentro de duas operações possíveis: (i) integração vertical a montante, ou para trás; e (ii) integração vertical a jusante, ou para frente. A integração vertical a montante refere-se à situação de uma empresa que passa a produzir aquilo que antes adquiria de seus fornecedores. Já integração vertical a jusante remete ao caso em que a empresa começa a produzir ou fornecer o que antes era vendido pelos seus clientes⁷⁴.

A incorporação de uma etapa de produção adjacente, decorrente de uma integração vertical, permite à firma dispor de um conjunto de informações mais amplo capaz de beneficiá-la em sua produção original. Portanto, uma informação antes estratégica ou de difícil obtenção deixa de sê-lo quando se avança a uma relação integrada sob uma única instância de decisão. Dada a impossibilidade de se prever e estipular contratualmente todas as condições ou necessidades futuras das partes envolvidas em uma transação, uma verticalização pode modificar as ações a serem tomadas diante de um novo conjunto de informações.

Uma integração vertical pode trazer as seguintes situações:

⁷⁴ No caso do mercado de abastecimento de combustíveis, a entrada de distribuidoras no varejo caracterizaria uma integração vertical a jusante.

- (i) a produção total da firma a montante é utilizada pela firma a jusante, que pode recorrer ao mercado para complementar a demanda pelo insumo, caso necessário; ou
- (ii) a demanda total por insumo da firma a jusante é atendida pela firma montante, que pode vender o excedente de produção a terceiros se for o caso.

A origem de uma verticalização decorre de uma:

- Fusão vertical: uma firma adquirindo outra pertencente a um estágio complementar (fornecedora ou cliente);
- Expansão vertical: uma firma situada em um certo estágio produtivo entra no mercado a jusante ou a montante implantando uma capacidade produtiva nova;
- Formação vertical: uma firma entra em dois mercados complementares da mesma cadeia produtiva de forma simultânea.

Finalmente, a integração vertical pode ser a resposta para: (i) uma estratégia de maior apropriação de renda de uma parte contra a outra; e/ou (ii) uma redução coletiva de custos.

Na primeira motivação, a integração representa uma maneira de permitir que as empresas exerçam maior poder de mercado e apropriem-se de maior parcela de renda. Este é o aspecto que motiva o debate acerca da verticalização sob a ótica da defesa da concorrência, pois levanta questões a respeito dos possíveis impactos gerados a partir da internalização de um estágio de produção por outro. Uma firma pode fechar ou dificultar o acesso de concorrentes a insumos, discriminando preços, entre outros, devido à sua condição privilegiada. Na segunda motivação, a integração vertical representa uma forma de se obter ganhos de eficiência através da redução dos custos e do aumento da qualidade dos bens ofertados. Ambas as razões não são necessariamente excludentes.

A1.3 Razões que estimulam a verticalização

Conforme salientado, o perfil do setor produtivo determinará a forma como ocorreram as relações entre os elos de uma cadeia, concorrendo para esta definição fatores que estimulam e/ou dificultam o relacionamento entre esses elos.

Dentre as motivações apontadas pela literatura econômica que justificam uma integração vertical, destacam-se: (i) economias tecnológicas; (ii) garantia de fornecimento ou demanda; (iii) assimetria de informações; (iv) economia dos custos de transação; e (v) razões monopolísticas.

ECONOMIAS TECNOLÓGICAS

Em cadeias onde existe interdependência tecnológica, é possível economizar o volume de insumo utilizado na produção de um bem através de uma integração vertical. Um exemplo clássico é verificado na siderurgia com a produção de lâminas

de aço⁷⁵. No entanto, para se atribuir a fatores tecnológicos a opção pela verticalização, deve existir uma única tecnologia claramente superior às demais e que necessariamente implique na formação de uma única organização, o que raramente é observado.

GARANTIA DE FORNECIMENTO OU DEMANDA

O aumento de custos também pode ser verificado na incerteza de uma firma quanto a adquirir a quantidade de insumos desejada ao preço vigente no mercado, ou de ela não conseguir vender seus produtos ao preço de mercado.

A viabilidade da situação é crível apenas na existência de alguma falha no mercado, fazendo com que a demanda e oferta não estejam se equalizando ao nível de preço e quantidade de equilíbrio do mercado. A imperfeição pode ser na forma de inflexibilidade dos preços, por exemplo. Neste caso, a integração vertical seria uma estratégia para que as firmas assegurem acesso aos mercados, a jusante ou a montante do mercado principal de atuação.

ASSIMETRIA DE INFORMAÇÕES

Outro motivo citado para a se justificar uma verticalização é a aquisição de informação privada, podendo propiciar maiores lucros à empresa integrada. Assegurando-se a continuidade de relacionamento entre os elos, a descoberta ou a transferência de informação é facilitada. Assim, a decisão acerca da forma organizacional que prevalecerá dependerá de diversos fatores, como as funções de custo e receita das futuras subsidiárias coligadas.

ECONOMIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO

Na economia dos custos de transação, pressupõe-se que não só uma operação transacional gera custos, como a tentativa de se minimizar tais custos acaba por influenciar a forma de organização das atividades econômicas.

Os indivíduos contratantes buscam a redução dos custos de transação. Assim serão escolhidas as estruturas institucionais que garantam melhor continuidade de uma transação, minimizando conflitos em potencial. Em uma situação em que seja estimada a redução dos custos de transação através de uma verticalização, justificam-se as aquisições verticais entre firmas.

RAZÕES MONOPOLÍSTICAS

Diferentemente das razões apresentadas anteriormente, a busca pela verticalização pode ser motivada por interesses não associados à busca por maior eficiência. As empresas podem estar interessadas em alterar a estrutura de mercado em que

⁷⁵ Na produção de aço, a proximidade física das cadeias adjacentes pode gerar ganhos de eficiência ao eliminar etapas tais como o reaquecimento do aço para a laminação.

atuam. As principais razões são: (i) eliminação de dupla marginalização; (ii) discriminação de preços; e (iii) aumento de barreiras à entrada.

- a) Eliminação da dupla marginalização: a dupla marginalização, ou monopólios sucessivos, remete à situação em que dois monopolistas, situados em etapas adjacentes da cadeia de produção, integram-se verticalmente cobrando um preço final inferior na subsidiária *downstream*, de forma a obter uma demanda maior. O lucro auferido pela firma integrada é maior do que a soma dos lucros dos dois monopolistas.
- b) Discriminação de preços: em função de uma verticalização, os custos de intermediação das vendas podem ser evitados e a quantidade e o preço dos produtos podem ser controlados. Uma integração vertical a jusante pode facilitar a discriminação de preços pelo monopolista entre os compradores. A firma *upstream* tanto pode discriminar as firmas *downstream* pelos setores em que atuam, como pela sua estrutura de custos.
- c) Aumento de barreiras à entrada: uma empresa pode realizar uma integração vertical como estratégia competitiva contra seus rivais. O principal efeito anticompetitivo possível de ser criado a partir de uma concentração vertical é o de fechamento de mercado. A firma atuante no mercado de origem pode incrementar as barreiras à entrada de novos concorrentes no mercado alvo e, simultaneamente, prejudicar aqueles já instalados, dificultando o acesso dos concorrentes a algum insumo em particular.

No entanto, para que um mercado seja fechado, é necessária a existência de concentração de mercado elevada em pelo menos um segmento complementar da cadeia de produção. Em um mercado com competição perfeita, um fechamento vertical causado por uma das firmas adquirindo verticalmente outra apenas reduziria a quantidade do produto transacionada no mercado na mesma dimensão da queda na demanda causada pela outra empresa coligada, o que não afetaria o preço de equilíbrio no mercado. Não haveria, portanto, razão para sua realização.

A1.4 Consequências geradas por uma verticalização

Em uma análise antitruste, são observados e ponderados os benefícios e as ineficiências decorrentes de uma eventual concentração. Dessa forma, é possível obter algum julgamento acerca dos impactos gerados na economia em decorrência de uma fusão vertical.

As características de uma cadeia produtiva constituem ponto crucial a ser verificado numa verticalização. Como mencionado, existem segmentos nos quais a união física e societária pode eliminar custos, justificando uma integração vertical. Esse é o caso do setor petroquímico, cujas fases produtivas a montante são interligadas através de dutos. Neste caso, são gerados ganhos de eficiência tanto em virtude de economias tecnológicas quanto da redução nos custos de transação decorrente de eliminação de condutas oportunistas. Por sua vez, uma verticalização entre atividades como distribuição e varejo de determinado produto tende a ter como

motivação principal a busca de aumento da participação de mercado e seu consequente ganho de poder. "(...) *Casos claros de economias de integração geralmente envolvem uma integração física ou técnica do processo numa única planta (...). Em contraste, (...) a racionalidade para uma integração para frente, da produção para distribuição é evidentemente o aumento de poder de mercado das firmas envolvidas do que redução de custos.*"⁷⁶

O enfoque sob a ótica antitruste analisa a questão das concentrações verticais, ressaltando a questão do poder de mercado versus o aumento de eficiência. Estes pontos são melhor detalhados a seguir.

BENEFÍCIOS DE UMA VERTICALIZAÇÃO

As disposições acordadas em um arranjo vertical podem ter efeitos desejáveis. Em virtude das economias de escala e da expansão da produção, os preços podem baixar ou pode ocorrer um incremento na qualidade dos produtos comercializados. Dentre os benefícios causados por uma verticalização, temos as seguintes eficiências: (i) redução de custos de transação; (ii) economias tecnológicas; e (iii) eliminação de dupla marginalização.

POSSÍVEIS EFEITOS ANTICOMPETITIVOS DE UMA VERTICALIZAÇÃO

Uma verticalização em segmentos que já possuem certo grau de concentração de mercado em pelo menos um dos mercados pode gerar efeitos anticompetitivos da seguinte natureza: (i) fechamento vertical; e (ii) cooperação tácita.

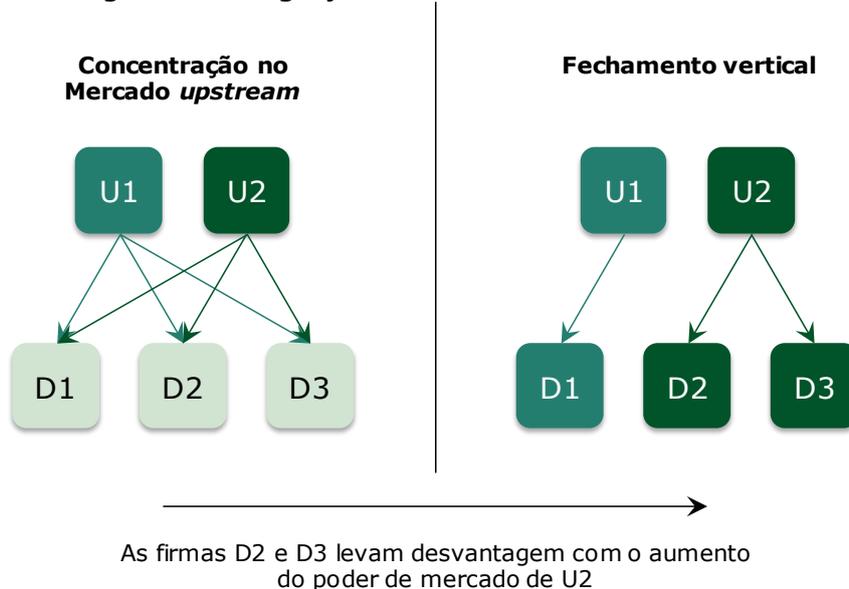
O principal efeito competitivo que pode vir a ser observado numa verticalização é a prática de fechamento vertical. Uma verticalização pode aumentar o poder de uma empresa já dominante no mercado, dificultando a entrada de possíveis novos concorrentes e prejudicando aqueles já instalados. Se uma firma localizada no mercado de origem, munida de poder de mercado, decidir se integrar no mercado alvo, pode restringir a oferta de insumos às outras firmas a jusante, reforçando sua posição dominante. Tal fusão acarretaria prejuízos aos consumidores, dada a dificuldade de entrada de novos competidores nesse mercado. As barreiras de entrada resultantes de uma verticalização, portanto, podem ser encontradas nas formas de elevação dos custos de entrada ou de restrição na distribuição de determinado insumo. Nestas circunstâncias, a verticalização causaria a redução da quantidade ofertada (ou da quantidade adquirida de insumo), podendo afetar os preços vigentes no mercado.

A elevação de custos como prática predatória é também conhecida como prática de aumento dos custos dos rivais. Uma integração vertical causa diminuição da quantidade de produto ofertada, na mesma magnitude em que a demanda se reduz. No entanto, em um mercado de origem onde exista algum grau de

⁷⁶ Eatwell, J., Milgate, M., Newman, P. (1998) "The New Palgrave – A Dictionary of Economics", Volume 4.

concentração, a saída de uma empresa ofertante do mercado acarreta o aumento de poder de mercado das firmas remanescentes. Estas, agora, atuam levando em consideração o fato de que suas decisões afetam o preço neste mercado – não mais igualam o preço do produto, dado exogenamente, ao custo marginal, e sim a receita marginal ao custo marginal. Em consequência, os custos em se obter insumo pelas outras empresas do mercado alvo serão maiores.

Figura 10. Integração vertical e fechamento de mercado



As firmas D2 e D3 levam desvantagem com o aumento do poder de mercado de U2

Nota: Firms *upstream*: U1 e U2. Firms *downstream*: D1, D2 e D3.
Elaboração: Tendências.

No caso de integração vertical para trás, é possível que não ocorra fechamento do acesso de concorrentes aos insumos. Entretanto, a saída de um fornecedor do mercado pode fazer com que a estrutura de oferta se torne mais concentrada, aumentando os preços cobrados no mercado e, conseqüentemente, o custo de produção de seus rivais.

Deve-se levar em consideração a distinção quanto às características da tecnologia vigente na etapa à frente, que pode condicionar o sucesso da estratégia de integração. Suponhamos um monopolista situado a montante da cadeia produtiva estendendo o monopólio ao mercado a jusante, onde as firmas atuam em competição perfeita. O sucesso desta estratégia está condicionado às características da tecnologia vigente na etapa à frente. Caso o processo produtivo da etapa *downstream* seja representado por uma função de produção⁷⁷ de proporções fixas (ou seja, para cada unidade de produzida utiliza-se uma proporção fixa de insumos), a verticalização não conduzirá o monopolista a uma maior extração de lucros em relação ao que já obtém na posição não integrada. A razão é que os insumos serão sempre adquiridos na mesma proporção, independentemente

⁷⁷ Uma função de produção descreve a relação entre os insumos do processo produtivo e o produto resultante. Ela indica o produto (volume de produção) que uma empresa produz para cada combinação específica de insumos.

do preço vigente. Portanto, uma integração vertical não traria nenhum benefício adicional ao monopolista, já que não poderia influenciar os preços e auferir maiores lucros.

No entanto, se a função de produção for de proporção variável (ou seja, para uma unidade produzida pode-se combinar diferentes proporções dos insumos), observa-se um resultado distinto. Se o monopolista aumentar o preço do insumo, é possível a substituição pelo insumo cujo preço não foi majorado. Ainda assim, haveria repasse de preço, no entanto em proporções inferiores, já que existe maior flexibilidade na utilização e aquisição dos insumos. Ao se integrar para frente, a firma monopolista passa a utilizar a combinação mais eficiente de insumos, uma vez que o preço do insumo produzido por ela mesma não estará acrescido da margem de lucro do monopólio. Neste caso, a vantagem da verticalização *downstream* será a possibilidade de controle de ambas as etapas do processo e do preço final do produto.

A competição é também prejudicada em virtude das maiores barreiras à entrada. Uma firma potencial que decida entrar no mercado de origem teria parcela menor passível de atuação no mercado. O efeito pode se tornar ainda mais danoso, se verificada a existência de economias de escala na cadeia em que ocorre o fechamento, dado o mercado reduzido. Em mercados nos quais são observadas economias de escala na produção, uma firma precisa atingir uma fração mínima da demanda pelo produto para que seja possível atuar economicamente no setor. Portanto, em tais condições, isso seria um impeditivo relevante para a entrada de novos concorrentes. Caso a firma entrante eleja atuar nos dois segmentos simultaneamente, o nível de capital requerido seria ainda mais elevado.

Algumas formas de integração vertical não são operacionalizadas com a finalidade de se acentuar a eficiência em determinada estrutura da cadeia produtiva, mas sim com o único propósito de se aumentar o preço final do produto para um nível acima dos custos marginais. Tais verticalizações são formas de coordenação horizontal, e a imposição de certas restrições verticais é vista com cautela pela literatura econômica. Quando não justificadas pelo aumento claro de eficiência, argumenta-se contra a conveniência dessas restrições sob a ótica da concorrência nesses mercados. "(...) *Possíveis consequências anticompetitivas de arranjos verticais residem nos impactos horizontais*"⁷⁸. A análise acerca da possibilidade de sua ocorrência é importante para a aprovação de uma operação em que ocorrem efeitos verticais.

A busca pela coordenação de mercado pode induzir uma verticalização. Duas firmas no mercado de distribuição (mercado de origem) podem querer fixar conjuntamente os preços. No entanto, caso haja discrepância de preços dos produtos comercializados no varejo, não há como discernir se essa diferença

⁷⁸ Nota 31, Tirole, J. (2002) "The Theory of Industrial Organization", MIT Press, 13ª edição. Vide referência, p. 185.

decorre das diferentes margens utilizadas no mercado *downstream*, ou da violação do cartel por alguma das firmas. Dessa forma, uma verticalização para frente pode colaborar para o sucesso da coordenação de preços. “(...) *Restrições verticais não intencionam o aumento de eficiência da estrutura vertical. Elas são introduzidas apenas para permitir que os varejistas aumentem os preços ao consumidor acima dos custos marginais. Elas retiram bem estar da mesma forma que um preço de monopólio*”⁷⁹.

⁷⁹ Tirole, J. (2002) “The Theory of Industrial Organization”, MIT Press, 13ª edição. Vide referência, p. 185.

Anexo 2 – Regressões

Este anexo mostra as regressões que embasam as conclusões apresentadas na Seção 5.3. Os dados compõem um painel por município brasileiro, anual, de 2001 a 2018⁸⁰. As participações das bandeiras são uma média nacional, obtidas a partir de dados dos Anuários Estatísticos da ANP 2001-2018. Esses dados estão disponíveis e podem ser solicitados à *Tendências*, visto que são muito extensos para serem colocados aqui em anexo.

A Tabela 8 e a Tabela 9 mostram os resultados dos modelos de regressão com os dados acima. O poder explicativo das regressões, medido pela estatística R^2 , é muito baixo, o que é esperado dado que estamos avaliando somente uma variável explicativa.

Tabela 8. Resultados dos modelos de regressão – Preço médio de distribuição

	Variável dependente: Preço médio de distribuição		
	(1)	(2)	(3)
	Bandeira branca	-0,624*** (0,007)	
Pequenas		-0,385*** (0,013)	
Grandes			0,385*** (0,013)
Observações	9.286	9.286	9.286
R ²	0,036	0,154	0,036

Notas: (*) Estatisticamente significativo a 10%. (**) Estatisticamente significativo a 5%. (***) Estatisticamente significativo a 1%. Ausência de asteriscos indica ausência de significância estatística. Entre parênteses, desvio-padrão dos coeficientes estimados.

Elaboração: *Tendências*.

Tabela 9. Resultados dos modelos de regressão – Margem média de revenda

	Variável dependente: Margem média de revenda		
	(1)	(2)	(3)
	Bandeira branca	-0,723*** (0,044)	
Pequenas		-0,796*** (0,050)	
Grandes			0,796*** (0,050)
Observações	9.286	9.286	9.286
R ²	0,044	0,058	0,044

Notas: (*) Estatisticamente significativo a 10%. (**) Estatisticamente significativo a 5%. (***) Estatisticamente significativo a 1%. Ausência de asteriscos indica ausência de significância estatística. Entre parênteses, desvio-padrão dos coeficientes estimados.

Elaboração: *Tendências*.

⁸⁰ Foram construídos preços médios anuais a partir dos dados mensais da ANP de julho de 2001 a setembro de 2018, último dado disponível.

EQUIPE RESPONSÁVEL

Este relatório foi elaborado por:

Ernesto Moreira Guedes Filho: Bacharel em Ciências Econômicas pela Faculdade de Economia, Administração e Ciências Contábeis da Universidade de São Paulo (FEA/USP), com pós-graduação pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE/USP). É Diretor Executivo e da área de estudos sob demanda e projetos da *Tendências*.

Débora Mazetto: Mestra em Ciências Econômicas pela Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EESP/FGV) e Bacharel em Ciências Econômicas pela Faculdade de Economia, Administração e Ciências Contábeis da Universidade de São Paulo (FEA/USP).