



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria
Subsecretaria de Energia e Estudos Quantitativos
Coordenação-Geral de Energia, Petróleo e Gás

PARECER SEI Nº 138/2018/COGEN/SUEST/SEFEL-MF

Assunto: Tomada Pública de Contribuições TPC – Verticalização no segmento de distribuição de combustíveis.

Referência: Aviso de Tomada Pública de Contribuições – TPC (Resolução de Diretoria nº 548, de 13/09/2018, D.O.U., de 20/9/2018).
Processo SEI nº 18101.100871/2018-97

1 INTRODUÇÃO

1. A Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria do Ministério da Fazenda (SEFEL/MF) se manifesta por meio do presente parecer sobre a Tomada Pública de Contribuições (TPC) da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), aberta às instituições públicas e privadas até o dia 19 de novembro de 2018. Os interessados no tema “verticalização na cadeia de distribuição de combustíveis” foram convidados por meio do Aviso de TPC (Resolução de Diretoria nº 548, de 13 de setembro de 2018 e a Portaria ANP nº 357, de 14 de setembro de 2018) com o objetivo de tornar o tema público, dada sua grande relevância, bem como colher sugestões e contribuições.

2. A ANP realiza a TPC em comento tendo por base o exercício das atribuições conferidas: pelo art. 177, § 2º, III da Constituição Federal, para regulação do monopólio da União; e pelas disposições do art. 8º, incisos I e XI da Lei nº 9.478, de 06/08/1997, que confere à ANP competência para implementar a política nacional de petróleo, gás natural e biocombustíveis contida na política energética nacional, bem como organizar e manter acervo de informações e dados relativos às atividades reguladas.

3. De acordo com o art. 19, caput e inciso III, da Lei nº 12.529/2011 e do Decreto 9.266, de 15 de janeiro de 2018, compete à SEFEL “promover a concorrência em órgãos de governo e perante a sociedade cabendo-lhe, especialmente [...], opinar, quando considerar pertinente, sobre proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional, nos aspectos referentes à promoção da concorrência”. Nos termos de suas atribuições legais definidas, a SEFEL/MF apresenta, por meio deste parecer, suas considerações acerca da TPC em apreço.

2 CONTEXTO DA TPC

4. Por força do art. 26 da Resolução ANP nº 41, de 05/11/2013, é vedado ao distribuidor de combustíveis líquidos a participação do quadro societário e administrativo da atividade de revenda varejista. *In verbis*:

“Art. 26. Fica vedado ao distribuidor de combustíveis líquidos autorizados pela ANP a participação no quadro de sócios de revendedor varejista de combustíveis automotivos autorizado pela ANP, assim como o exercício da atividade de revenda varejista de combustíveis automotivos.”

5. Historicamente, desde a edição da Portaria ANP nº 116, de 5 de julho de 2000, que regulamenta o exercício da atividade de revenda varejista de combustíveis, é proibido o exercício da atividade de revenda por parte do distribuidor, sendo a única exceção o posto escola^[1].

6. As contribuições para a presente TPC sobre a verticalização na cadeia de distribuição de combustíveis descrevem as questões de interesse para avaliação dos agentes do setor, que transcrevemos a seguir:

- a) vedação da verticalização direta e indireta;
- b) vedação da comercialização direta de produtores e importadores para revendedores;
- c) vedação de que os TRRs comercializem outros combustíveis, além de óleo diesel;
- d) manutenção da obrigatoriedade de que os TRRs comprem diretamente de distribuidores;
- e) manutenção das limitações de comercialização para distribuidores e TRRs no que se refere aos pontos de abastecimento nos termos da Resolução ANP nº 34, de 1º de novembro de 2007.

7. O escopo da análise desse parecer está restrito à vedação da verticalização entre os seguimentos de distribuição e revenda.

3 ECONOMIA DA CONCORRÊNCIA E DA VERTICALIZAÇÃO PRODUTIVA

8. O modelo adotado pela ANP de *unbundling* dos segmentos de fornecimento de combustíveis está ancorado nos seguintes pilares: (i) proibição da integração vertical entre o segmento de distribuição e revenda; e (ii) presença de contratos com direito de exclusividade (*embandeiramento*).

9. Embora seja clara a proibição da verticalização entre os segmentos distintos do mercado de combustíveis, permanecem permitidas outras práticas de verticalização no setor, que não são proibidas pela legislação, materializadas nos mais diversos arranjos contratuais que envolvem um grau maior de integração vertical.

10. Um exemplo é quando a distribuidora é proprietária de ativos (bomba e tanques de armazenamento por meio de contrato de comodato), envolvendo, na maioria das vezes, contratos de exclusividade (Ragazzo, 2010, p. 36)^[2]. Frequentemente isso se dá por meio de franquia, por meio dos quais os ativos são da distribuidora^[3], sendo operado por terceiros que, no entanto, não poderão trocar de distribuidor. Em outros arranjos contratuais, quando o operador do posto é o proprietário dos ativos, o revendedor pode trocar de distribuidor quando do término do contrato de fornecimento, situação que, em geral, reflete um grau menor de relação vertical^[4].

11. As evidências de que algum grau de verticalização pode ser desejável estão relacionadas com a economia de custos de transação – ou ainda à eliminação de duplo mark-up e o consequente aumento da demanda para o produto. Conforme apontado em nota do Cade^[5], há estudos empíricos que demonstram que os custos e os preços da venda de gasolina aumentam quando se proíbe a referida verticalização. A nota em apreço observa o seguinte:

“(...) os estudos empíricos são uníssomos ao mostrar diminuição do bem-estar do consumidor, aumento de preços, aumento de custos e diminuição da quantidade ofertada. Não há um estudo empírico para o caso brasileiro. Todavia, estes resultados sugerem que deva ser revista a proibição per se de, pelo menos, verticalização entre distribuidor e varejista (ou até mesmo, talvez, permitir verticalização entre produtor e varejista), já que tal atitude tende a eliminar a dupla margem, diminuir custos e, eventualmente, acirrar a rivalidade intermarcas. ”

12. É importante reconhecer que objetivo regulatório por trás da vedação à integração vertical presente na legislação possa também estar relacionado às possíveis práticas anticompetitivas que ela potencialmente possa gerar.

13. Segundo Ragazzo (2010), embora a ANP não explicita as razões da legislação proibir a atuação da distribuidora na revenda, isso poderia ter relação com (i) a proposta de evitar (ou reduzir, quando

possível) o risco de fechamento de mercado (por exemplo, aumento os custos dos rivais), (ii) de facilitação da prática de condutas coordenadas (uma vez que seria mais fácil para as distribuidoras identificar agentes que estariam desviando de um acordo conclusivo) e (iii) de criação de dificuldades para a entrada no mercado (a ponto de, no limite, tornar a entrada competitiva somente quando for simultânea na revenda e distribuição).

14. Apesar disso, mesmo com o significativo número de empresas atuantes no setor distribuição, o fato é que o mercado é relativamente concentrado. Ademais, os contratos de exclusividade podem dificultar a expansão das distribuidoras com menores participações de mercado. Por isso, a flexibilização da vedação à integração vertical pode ser um incentivo para aumentar a concorrência no segmento de distribuição e até de revenda. Tal incentivo deve ser sopesado com a preocupação de fechamento de mercado, facilitação de acordos de conluio e maiores barreiras à entrada que justificariam uma proibição à integração vertical entre distribuidor e revendedor. Por fim, além de produzir ganhos concorrenciais, a revisão da proibição pode aumentar a eficiência econômica por meio da redução de custos de transação.

15. Diante do acima exposto, a SEFEL opina pela revogação do art. 26 da Resolução ANP nº 41, de 05/11/2013, visto que enxerga benefícios líquidos da medida ao trazer mais dinamismo para o mercado.

16. Outrossim, é importante destacar que a presente TPC compõe uma agenda de remoção de barreiras regulatórias, trazendo, inclusive, um conjunto de medidas mais amplas que ainda não foram avaliadas quanto aos seus potenciais impactos pela SEFEL. Dessa forma, enfatizamos a necessidade de envidar esforços no sentido de identificar os *trade-offs* dessas medidas na ocasião da formulação de Consulta Pública.

4 SUGESTÕES À TPC

17. Ante o exposto, acerca da proibição da integração vertical entre o segmento de distribuição e revenda, a SEFEL opina pela revogação do art. 26 da Resolução ANP nº 41, de 05/11/2013, visto que enxerga benefícios líquidos da medida ao trazer mais dinamismo para o mercado.

À apreciação superior.

EDSON RODRIGO TOLEDO NETO

Chefe de Serviço

ALEXANDRE DE OLIVEIRA LIMA LOYO

Coordenador-Geral de Energia, Substituto

De acordo.

PEDRO CALHMAN DE MIRANDA

Subsecretário de Energia e Estudos Quantitativos

[1] Art. 12. É vedado ao distribuidor de combustíveis líquidos derivados de petróleo, álcool combustível, biodiesel, mistura óleo diesel/biodiesel especificada ou autorizada pela ANP, e outros combustíveis automotivos o exercício da atividade de revenda varejista.

§ 1º. O caput do artigo não se aplica quando o posto revendedor se destinar ao treinamento de pessoal, com vistas à melhoria da qualidade do atendimento aos consumidores.

§ 2º. O posto revendedor de que trata o parágrafo anterior deverá atender as disposições desta Portaria e ter autorização específica da ANP, como posto revendedor escola.

[2] RAGAZZO, C. E. J. (2010). Voto do Conselheiro Relator Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo no PA nº 08012.005545/1999-16, que tratava de denúncia do PROCON do Município de Blumenau (SC) e da Assembleia Legislativa do Estado contra postos de combustíveis e sindicato por formação de cartel.

[3] Não é incomum a situação em que a distribuidora possui o terreno, constrói o posto e o arrenda a terceiro, por meio de um contrato de compra e venda mercantil. Nesses casos, comumente o revendedor recebe capital de giro para o início das operações (Ragazzo, 2010).

[4] Além desses diversos arranjos verticais, em que varia o grau de integração, há ainda os postos bandeira branca, em que os ativos pertencem ao revendedor, sendo a ele conferida total autonomia sobre o gerenciamento da revenda e permitido adquirir o combustível de mais de um distribuidor.

[5] *Repensando o setor de combustíveis: medidas pró concorrência*. Contribuições do CADE. Maio de 2018



Documento assinado eletronicamente por **Edson Rodrigo Toledo Neto, Chefe de Serviço**, em 20/11/2018, às 19:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre de Oliveira Lima Loyo, Coordenador(a)-Geral de Energia, Petróleo e Gás Substituto(a)**, em 20/11/2018, às 19:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Calhman de Miranda, Subsecretário(a) de Energia e Estudos Quantitativos**, em 20/11/2018, às 19:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1429875** e o código CRC **07D21C81**.