



Nota Técnica nº 006/2019/SDR

Rio de Janeiro, 05 de fevereiro de 2019.

Assunto: Assimetria na Transmissão de Preços na cadeia de distribuição de combustíveis líquidos.

Ref.: Proposta de Ação nº 0080/2019, Nota Técnica nº 001/2019/AssessoriaDG; Processo ANP nº 48610.201866/2019.

I. INTRODUÇÃO

1. A presente Nota Técnica tem como objetivo atender demanda da Diretoria II¹, que solicitou manifestação da SDR, à luz das competências regimentais dessa Superintendência listadas no Regimento Interno da ANP, sobre o tema “assimetria na transmissão de preços na cadeia de distribuição de combustíveis líquidos”, tratado na Nota Técnica nº 001/2019/Assessoria DG, que integra a Proposta de Ação nº 0080/2019.

2. Diante do exposto, foi elaborada a presente Nota Técnica, composta por seis seções, incluindo esta introdução. A seção seguinte apresenta, brevemente, o papel da ANP na defesa da concorrência e os passos iniciais relacionados à identificação de indícios de práticas anticompetitivas à luz da teoria econômica e da legislação antitruste. Na terceira seção, são expostos alguns aspectos teóricos e empíricos envolvendo o tema Assimetria na Transmissão de Preços (ATP). A quarta seção mostra a estrutura do mercado de distribuição de combustíveis líquidos no Brasil. Na quinta seção, é apresentada uma análise do comportamento dos preços de gasolina C em 2017 e 2018. Por fim, a sexta seção traz as considerações finais desta Nota Técnica.

¹ Conforme mensagem eletrônica, de 31/01/19, da assessoria da Dir II.

II. A ATUAÇÃO DA ANP NO ACOMPANHAMENTO DOS PREÇOS DOS COMBUSTÍVEIS E SEU PAPEL NA DEFESA DA CONCORRÊNCIA

3. Um dos objetivos primordiais das reformas implementadas, a partir da segunda metade da década de 1990, nos setores de infraestrutura, foi a introdução de pressões competitivas em indústrias tradicionalmente caracterizadas por uma organização baseada em monopólios estatais. Como parte deste conjunto de modificações econômicas, legais e institucionais, os preços dos combustíveis foram gradualmente liberados, de modo que, desde 2002, vigora no Brasil o regime de liberdade de preços em todos os segmentos do mercado de combustíveis e derivados de petróleo: produção, distribuição e revenda.

4. No caso específico das indústrias de petróleo e seus derivados, gás natural e biocombustíveis, ficou a cargo da ANP a promoção da livre concorrência e a garantia do abastecimento nacional e a defesa dos interesses do consumidor quanto a preço, oferta e qualidade. Neste contexto, a Agência busca atingir os objetivos previstos em lei quanto a estes aspectos por meio da proteção do processo competitivo nos mercados regulados.

5. Em cumprimento às determinações da Lei do Petróleo², a ANP acompanha continuamente o comportamento dos preços praticados pelas distribuidoras e postos revendedores de combustíveis automotivos e de GLP, através da realização de uma pesquisa semanal de preços realizada por empresa contratada³. O programa denominado Levantamento de Preços e de Margens de Comercialização de Combustíveis (LPMCC) abrange gasolina comum, etanol hidratado combustível (álcool etílico hidratado combustível - AEHC), óleo diesel não aditivado, óleo diesel S-10, gás natural veicular (GNV) e gás liquefeito de petróleo (GLP - botijão de 13 quilos), pesquisados em 459 localidades, de acordo com procedimentos estabelecidos pela Portaria ANP nº 202, de 15/8/2000.

6. Tal programa de pesquisa de preços possibilita o acompanhamento dos diversos mercados de distribuição e revenda de combustíveis, com a finalidade de identificar indícios de ocorrência de infração à ordem econômica. A partir desta base de dados, a Agência pode elaborar análises acerca do comportamento dos preços de revenda e de distribuição, da dispersão entre os preços em um determinado mercado relevante e das margens brutas dos revendedores, a fim de configurar indícios, do ponto de vista estritamente econômico, de práticas anticompetitivas.

7. São de extrema importância, portanto, as ações da Agência tanto em seu aspecto preventivo (buscando evitar o surgimento de estruturas de mercado que afetem o processo concorrencial) quanto em seu aspecto repressivo (através das ações de monitoramento e atuação junto aos demais agentes do Estado). Essas ações, no âmbito da ANP, são realizadas pela SDR, criada no final de 2016⁴. A SDR elabora (i) pareceres técnicos⁵ acerca das operações de fusão e aquisição de empresas da indústria de petróleo e seus derivados, gás natural e biocombustíveis e (ii) estudos, sob a forma de notas técnicas, acerca dos mercados de combustíveis com a finalidade de atender solicitações tanto dos órgãos integrantes do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC),

² Lei nº 9.478/1997.

³ A Análise & Síntese Pesquisa e Marketing Ltda. é a empresa contratada pela ANP para a promoção do Levantamento de Preços e de Margens de Comercialização de Combustíveis.

⁴ Até então, essas atividades eram desempenhadas pela Coordenadoria de Defesa da Concorrência (CDC).

⁵ A elaboração desses pareceres ocorre quando há solicitação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade).

quanto dos poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, do Ministério Público Federal, dos Ministérios Públicos Estaduais, dos Procons e de outras entidades públicas ou civis em todo o País.

8. Destaca-se que a aplicação da Lei de Defesa da Concorrência no âmbito da Administração Pública Federal é competência exclusiva do SBDC, formado, a partir da vigência da Lei nº 12.529/2011, pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), autarquia vinculada ao Ministério da Justiça⁶ e pela Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (Seae), atualmente extinta⁷.

9. No atual desenho institucional, compete à ANP, no âmbito dos mercados por ela regulados, comunicar ao Cade fatos que possam configurar infrações contra a ordem econômica, conforme estabelece o Art. 10 da Lei n.º 9.478/97.

10. A Agência não está obrigada a comunicar toda e qualquer denúncia recebida, mas apenas aquelas que, após exame técnico, julgar representarem, de fato, indícios de infração à ordem econômica. O Cade, por sua vez, com base nos fatos comunicados pela ANP, pode instaurar um processo administrativo contra as empresas representadas (caso julgue que há indícios suficientes para eventual condenação), ou, caso avalie que os indícios existentes não são fortes o suficiente para instauração imediata de um processo administrativo, a Superintendência-Geral do Cade pode promover inquérito administrativo para obter informações adicionais acerca da conduta investigada e dos mercados atingidos pela alegada prática anticoncorrencial.

11. Destaca-se que o fundamento primordial da defesa da concorrência é a defesa do interesse comum, uma vez que a teoria econômica moderna conclui que a melhor situação para a sociedade é o ambiente competitivo.

II.1. Indícios De Práticas Anticompetitivas

12. A ordem lógica da análise econômica indica que, para identificar a eventual ocorrência de conduta anticompetitiva, é necessário antes delimitar o mercado onde tal conduta seria adotada. Apenas após esta delimitação prossegue-se à análise das condições de mercado, a fim de se verificar ou não a ocorrência de conduta ilícita.

13. A delimitação de um mercado relevante para a análise antitruste segue usualmente os princípios estabelecidos pelos *Horizontal Merger Guidelines do D.o.J. e da F.T.C.*⁸ (1992) dos EUA, no Brasil adotados pelo Guia para Atos de Concentração Econômica da Seae e da antiga SDE, consubstanciados no chamado “teste do monopolista hipotético”. Em síntese, o mercado relevante é definido como aquele espaço de produtos e geográfico no qual o exercício de poder de mercado por parte de uma empresa seja possível, segundo parâmetros normativos do que se entende por um

⁶ Cabe à Superintendência-Geral do Cade a instauração e a instrução do Processo Administrativo e ao Tribunal Administrativo de Defesa Econômica do Cade seu julgamento.

⁷ De acordo com o Decreto nº 9.266, de 15 de janeiro de 2018,

"Art. 5º Fica extinta a Secretaria de Acompanhamento Econômico, que será sucedida pela Secretaria de Promoção da Produtividade e Advocacia da Concorrência e pela Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria, inclusive quanto ao disposto na Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011."

⁸ *Horizontal Merger Guidelines*, D.o.J./F.T.C., 1992, revisto em 1997, p. 5; respectivamente *Department of Justice (D.o.J.)* (www.usdoj.gov) e *Federal Trade Commission (F.T.C.)* (www.ftc.gov).

aumento pequeno, mas significativo e persistente do preço⁹, por meio de ações coordenadas ou unilaterais.

14. De acordo com a metodologia de análise utilizada pela ANP, os mercados relevantes de distribuição de combustíveis no Brasil são segmentados por produto (gasolina, diesel, etanol hidratado, GLP e GNV) e, em geral, por estados da federação (em alguns casos, entretanto, são agregados dois ou mais estados em um mesmo mercado relevante). Já os mercados relevantes de revenda de combustíveis são definidos também a partir da segmentação por produto, mas do ponto de vista geográfico a delimitação corresponde aos municípios em análise.

15. No ordenamento jurídico brasileiro, as infrações à ordem econômica são fixadas no artigo 36, *caput* e §3º da Lei nº 12.529/2011. O art. 36, transcrito abaixo, trata de uma regra geral de tipificação da infração, enquanto o seu §3º exemplifica as condutas passíveis de infração:

“Art. 36. Constituem infração da ordem econômica, independentemente de culpa, os atos sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir efeitos, ainda que não sejam alcançados:

I – limitar, falsear ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa;

II – dominar mercado relevante de bens ou serviços;

III – aumentar arbitrariamente os lucros; e

IV – exercer de forma abusiva posição dominante.

§ 1º A conquista de mercado resultante de processo natural fundado na maior eficiência de agente econômico em relação a seus competidores não caracteriza o ilícito prevista no inciso II.(...)”

16. Nota-se que tal artigo é restrito em sua hermenêutica, bastando que o ato enquadre-se nas hipóteses previstas no art. 36 para que seja considerado ilícito (ou seja, as condutas identificadas no rol exemplificativo do seu §3º são passíveis de condenação desde que estejam tipificadas no art. 36).

17. Importante mencionar, por fim, que eventuais indícios econômicos de práticas anticompetitivas não são suficientes, e mesmo necessários, para a condenação da prática por parte da autoridade antitruste do país, sendo necessária a confirmação desses indícios por meio de provas contundentes da realização do acordo (atas de reunião, escutas telefônicas *etc*). Da mesma forma, a consecução dessas provas diretas permite a condenação dos agentes sem a necessidade de produção de indícios econômicos.

II.2. Acordo de Cooperação Técnica CADE-ANP

18. Em 2013, Cade e ANP celebraram um Acordo de Cooperação Técnica (ACT), renovado por 10 anos em 2018. O item 2.1 do ACT dispõe que *“Por meio da cooperação técnica recíproca instituída pelo presente acordo, os partícipes almejam viabilizar ou aperfeiçoar a atuação de cada um deles, no âmbito de suas competências, ou, ainda, harmonizar, coordenar e articular estas atuações, propiciando, de um lado, uma regulação, monitoramento e fiscalização mais eficiente dos setores econômicos*

⁹ O guia Seae/SDE assume como referência aumentos de 5%, 10% ou 15%, por período não inferior a um ano.

envolvidos e, de outro, a promoção ou melhor defesa da livre concorrência nos mercados correspondentes”.

19. Ademais, dentre os objetivos do ACT, consta:

“1.1.1 troca de documentos, informações, dados, relatórios, diagnósticos e estatísticas;

1.1.2 compartilhamento dos pareceres técnicos ou resultados de estudos e pesquisas elaborados unilateralmente ou dos quais tomou conhecimento em virtude de suas respectivas atuações;

20. Assim, dentro do atual arcabouço legal, além do *poder-dever* da ANP de comunicar ao Cade fatos que possam configurar infrações contra a ordem econômica – ato vinculado – por determinação do art. 10 da Lei n.º 9.478/97, o citado ACT, como forma de promoção ou melhoria da concorrência e de aumento da eficiência da regulação e fiscalização dos setores econômicos por ela regulados, permite mecanismos de colaboração técnica espontânea entre as entidades.

III. ASSIMETRIA NA TRANSMISSÃO DE PREÇOS: ASPECTOS TEÓRICOS E ESTUDOS EMPÍRICOS

21. O tema da transmissão de preços de combustíveis é amplamente tratado na literatura internacional e busca identificar os determinantes para o descolamento de preços ao longo da cadeia produtiva.

22. Silva (2011)¹⁰ destaca que a assimetria na transmissão de preços (ATP) é entendida como uma divergência de ajustamento dos preços de um mercado e é comumente aceita como uma hipótese de deficiência de mercado. No entanto, Meyer e Von Cramon-Taubadel (2004)¹¹ destacam que esta manifestação não necessariamente deriva de tal deficiência. Segundo esses autores, a ATP positiva¹² não se apresenta como um resultado claro. Silva (2011)¹³ menciona, ainda, Bailey e Brorsen (1989), que mostram que o poder de mercado pode levar tanto a uma assimetria positiva quanto negativa¹⁴.

23. Assim, para perceber que a assimetria pode ter diferentes origens, é necessário compreender suas diversas classificações. Segundo os autores Meyer e Von Cramon-Taubadel (2004), as ATP podem ser classificadas de acordo com três critérios: assimetria vertical¹⁵ ou espacial¹⁶; velocidade¹⁷ e magnitude¹⁸ da assimetria; e assimetria positiva ou negativa¹⁹.

¹⁰ A. S. SILVA. et all. **Transmissão Assimétrica de Preços: O Caso do Mercado de Gasolina a Varejo nos Municípios do Brasil**. Texto para Discussão 008/2011. Programa de Pós-Graduação em Economia Aplicada FE/UFJF. Juiz de Fora, 2011.

¹¹ Em seu trabalho, Silva (2011) fez uma extensa revisão bibliográfica sobre trabalhos realizados relacionados ao tema (ATP). Muitos desses trabalhos serão mencionados ao longo deste tópico, não tendo sido possível consultar os trabalhos originais tendo em vista o exíguo tempo para a elaboração desta Nota Técnica.

¹² Ocorre quando aumentos no preço do insumo são repassados direta e completamente ao preço final, enquanto reduções são repassadas com *gaps* de velocidade e/ou magnitude.

¹³ op. cit.

¹⁴ Ocorre quando reduções no preço do insumo são repassados direta e completamente ao preço final, enquanto aumentos são repassados com *gaps*.

¹⁵ A ATP vertical é identificada pela diferente forma como os preços de um determinado mercado final reagem a um aumento (ou a uma redução) de preços nos seus insumos.

24. Nessa mesma linha, Rodrigues e Losekann (2017)²⁰ afirmam que, embora haja diversas referências que indicam a existência de falhas de mercados como fatores relevantes à formação de ATP (quase sempre se referem à ATP positiva, sob a hipótese de que o poder de mercado garante que ajustes negativos sejam repassados lentamente ou em menor intensidade ao consumidor), existem outros fatores igualmente relevantes que podem acarretar em ATP, mas que são pouco abordados na literatura.

25. Os autores mencionam os seguintes trabalhos a fim de corroborar esse entendimento: Bedrossian e Moschos (1988) sugerem que diferentes níveis de lucratividade entre empresas de um setor podem levar a ATP. Tappata (2009) destaca que em mercados imperfeitamente competitivos do tipo *price-searcher*²¹ a dispersão nos preços observados é consistente com o custo de pesquisa do consumidor.

26. Além disso, Rodrigues e Losekann (2017)²² elencam outros fatores determinantes da ATP: estoques; intervenções governamentais através de subsídios de preços e manutenção de quotas comerciais; Ciclos de Edgeworth²³ e até mesmo a entrada em vigor de uma regulamentação. A título de exemplo, os autores identificaram que:

(i) a nova política de preços da Petrobras, com maior frequência de reajustes de preço da gasolina nas refinarias, aparentemente, acarretou em maior assimetria de transmissão nas duas últimas fases da cadeia de comercialização, uma vez que, até 2016, as variações de preço eram convergentes;

(ii) no Brasil, a legislação que obriga a adição do etanol anidro à gasolina A, bem como a de mistura de biodiesel ao diesel pode gerar ATP devido ao elevado custo do transporte de etanol e do biodiesel, e da baixa capilaridade da infraestrutura estabelecida. A concentração da produção de etanol em uma região cria diferenciais de custos de transporte de etanol para os centros consumidores. Além

¹⁶ A ATP espacial pode ser descrita pela diferença entre ajustes positivos ou negativos de um determinado mercado de uma região a choques do mesmo mercado em uma região vizinha (município, estado, país, etc.).

¹⁷ A assimetria de velocidade se refere a tempos de resposta diferentes para ajustes positivos e negativos dos preços

¹⁸ A assimetria de magnitude é definida como a divergência da magnitude da reação dos ajustes dos preços finais em resposta a um aumento (ou da redução) dos preços à montante da cadeia.

¹⁹ A assimetria positiva e negativa é derivada das assimetrias de velocidade e magnitude. Se aumentos no preço do insumo são repassados direta e completamente ao preço final, enquanto reduções são repassadas com *gaps* de velocidade e/ou magnitude, o resultado é uma assimetria positiva. No entanto, se reduções no preço do insumo são repassados direta e completamente ao preço final, enquanto aumentos são repassados com *gaps*, o resultado é uma assimetria negativa. (PELTZMAN, 2000 *Apud* SILVA, 2011).

²⁰ Em função do exíguo tempo para a elaboração desta Nota Técnica, não foi possível consultar os trabalhos originais citados por esses autores e mencionados ao longo deste tópico.

²¹ Esses mercados são caracterizados por barreiras à entrada e empresas que enfrentam curva de demanda negativamente inclinada.

²² Kinnucan e Forker (1987) *apud* Rodrigues e Losekann (2017). No Brasil, como toda a cadeia produtiva de derivados é dominada majoritariamente pela Petrobras, que é uma empresa de controle estatal, seus repasses de preço assimétricos entre o mercado externo e interno pode estar diretamente relacionado com as políticas públicas de controle de preços.

²³ De acordo com a teoria econômica, Ciclos de Edgeworth são sequências de pequenos cortes dos preços por firmas que vendem bens homogêneos, na busca por parcela do mercado. No caso mercado de combustíveis, quando os postos ficam com margens muito pequenas, um posto aumenta significativamente o seu preço, sendo seguido pelos demais, e a partir de então, uma nova rodada de cortes se inicia. Tal processo de ajustamento assimétrico é definido como ATP positivo, com grandes aumentos e pequenos decréscimos de preços.

disso, o etanol é transportado, principalmente, por caminhões, permitindo que o impacto marginal da distância de transporte de etanol nos preços da gasolina varie com o preço do diesel. Assim, a distância para o centro produtor de etanol é uma variável importante para a oferta e afeta o preço do etanol e o preço da gasolina C. A mesma interpretação é válida para o óleo diesel vendido ao consumidor final. As diferenças de preços do óleo diesel em todo território nacional são impulsionadas pelos custos de transporte do biodiesel que também é transportado via caminhões.

27. SILVA (2011) também destaca que a literatura recente indica diversas causas de ATP, como: a existência de intervenção política no mercado; a assimetria de informações; o gerenciamento de estoque; os custos de ajustamento e o poder de mercado, sendo que estas duas últimas razões dominam a recente literatura sobre o tema²⁴.

28. Alguns trabalhos também costumam associar a ATP com a existência de colusão no mercado. Sob esse aspecto Tappata (2006)²⁵, desenvolveu um modelo, considerando um mercado competitivo e consumidores com informação imperfeita, constatando que a ATP pode ocorrer em um mercado competitivo.

Contrary to public opinion and previous work suggesting that collusive behavior was the cause behind asymmetric pricing, this paper shows that it can well be the outcome of a competitive market. This finding reinforces the importance of consumer search models in explaining actual markets functioning.

29. Percebe-se, portanto, que a teoria econômica aponta diversas possíveis causas para o fenômeno da ATP, que, inclusive, é associado a uma expressão de uso comum entre os estudiosos do tema “*Prices rise like rockets but fall like feathers*”²⁶.

30. A forma frequente de ocorrência da ATP é destacada por Peltzman (2000)²⁷. Utilizando grandes amostras de produtos diversos, o autor concluiu que os preços dos produtos tendem a responder mais rapidamente aos aumentos dos insumos do que a redução, e que esta tendência é encontrada em dois de cada três mercados analisados, tanto em mercados de bens de produção como nos mercados de bens de consumo. De acordo com o autor, em ambos os tipos de mercados, a resposta assimétrica aos choques de custo é substancial e duradoura. Destacam que, em média, a resposta imediata a um choque positivo é ao menos duas vezes a resposta de um choque negativo e essa diferença é sustentada por pelo menos 5 a 8 meses.

31. É possível, ainda, citar diversos outros estudos, em diversas partes do mundo, incluindo no Brasil, que demonstram que a ocorrência de ATP é comum em diversos mercados, inclusive nos pulverizados, como o mercado de revenda de combustíveis líquidos.

32. Rodrigues e Losekann (2017) constataram que os dados referentes à Cuiabá indicaram que as variações de preço na distribuição e na revenda são divergentes, além disso, perceberam uma maior volatilidade de preços na revenda comparativamente ao Rio de Janeiro. Em períodos de preços estáveis na distribuição,

²⁴ Entretanto, como já mencionado por Meyer e Von Cramon-Taubadel (2004) esta última hipótese nem sempre será verdadeira, já que existem lacunas na teoria econômica sobre as origens da ATP.

²⁵ Tappata, Mariano. *Rockets and Feathers: Understanding Asymmetric Pricing*. UCLA. Jan. 2006.

²⁶ Preços sobem como foguetes e caem como penas.

²⁷ In Silva (2011).

observaram variações significativas no preço do varejo. Além disso, em diversas outras cidades brasileiras observaram comportamento assimétrico entre ambos os preços.

33. Em seu trabalho, Silva (2011)²⁸ fez uma ampla revisão da literatura sobre ATP²⁹, mencionando, além de Peltzman (2000), já citado, diversos outros estudos empíricos que demonstram a ocorrência de ATP em diversos mercados, destacando-se:

(i) Bacon (1991) que utilizou, no Reino Unido, uma base de dados quinzenais referente ao período de 1982 à 1989 para observar o comportamento do mercado de gasolina sob a transmissão de preços *spot* do petróleo bruto até o mercado varejista. O autor concluiu que houve evidências a respeito da assimetria na transmissão de preços, mostrando que as reduções no preço do petróleo bruto (*spot*) são totalmente transmitidas após oito semanas ao mercado varejista, enquanto é necessária apenas uma semana para a transmissão integral de um aumento de preços *spot*.

(ii) Von Cramon-Taubadel (1998), em uma investigação de ajuste de preço assimétrico para os produtores e atacadistas do mercado de perecíveis alemão, encontrou que os preços do atacado reagiam mais rapidamente aos choques positivos do que a choques negativos, oriundos do nível de unidade agrícola.

34. O autor cita ainda uma série de estudos realizados em mercados de combustíveis líquidos nos Estados Unidos, país frequentemente mencionado em trabalhos que tratam da indústria petrolífera, nos mais diversos elos de sua cadeia produtiva:

(i) Karrenbrock (1991) analisou, para os EUA, o comportamento dos preços de gasolina no varejo entre janeiro de 1983 e dezembro de 1990, constatando que os aumentos no preço do combustível são transmitidos mais rapidamente ao consumidor que as reduções do mercado atacadista.

(ii) Duffy-Denno (1996) analisou o mercado de gasolina para Salt Lake City durante o período de 1989 a 1993, constatando evidências de assimetrias de preço durante os períodos de mudanças nos preços médios de atacado, porém, não constatando evidências dessa assimetria durante choques de mercado.

(iii) Borenstaein et al (1997), em um dos estudos mais detalhados a respeito de assimetria de informação, analisaram o mercado norte-americano no período entre 1986 e 1992 e concluíram que os preços da gasolina no varejo respondem mais rapidamente a aumentos do que reduções nos insumos.

35. Esta seção buscou apresentar estudos acerca da ocorrência de ATP, tendo como objetivo indicar possíveis causas do ponto de vista econômico. As referências mencionadas demonstram a existência deste fenômeno em distintos mercados, inclusive naqueles bastante pulverizados, cabendo destacar o interesse de investigações específicas nos mercados de revenda de combustíveis líquidos automotivos.

²⁸ Em função do exíguo tempo para a realização desta Nota Técnica, não foi possível consultar os trabalhos originais mencionados pelo autor.

²⁹ O autor utiliza o termo em inglês *asymmetric price transmission* (APT). Nesta Nota Técnica, está sendo utilizado o termo em português “assimetria na transmissão de preços” (ATP).

IV. CARACTERÍSTICAS GERAIS DO MERCADO DE DISTRIBUIÇÃO DE COMBUSTÍVEIS LÍQUIDOS NO BRASIL

36. O setor de distribuição de combustíveis líquidos é formado, atualmente, por 156 empresas autorizadas pela ANP³⁰. Uma estratégia adotada nos últimos anos pelos agentes para ganhar escala e *market share* foi a aquisição de empresas no mercado. Desde 2005, o setor de distribuição de combustíveis líquidos vem sofrendo consistente processo de concentração, expresso em movimentações de fusões e aquisições entre as maiores empresas do setor e na aquisição de distribuidoras locais e regionais, destacando-se:

- (i) aquisição da AGIP pela Petrobras Distribuidora em 2005;
- (ii) aquisição de parte da Ipiranga, em 2007, pela Petrobras Distribuidora e pelo Grupo Ultra;
- (iii) formação da Alesat, entre o Grupo ALE e a Satélite, em 2006;
- (iv) compra da ExxonMobil (Esso) no Brasil pela Cosan, em 2008;
- (v) aquisição da Texaco pelo Grupo Ultra em 2009;
- (vi) criação da Raízen, *joint venture* entre a Shell e a Cosan, em 2011; e
- (vii) aquisição da Latina pela Raízen, em 2014.

37. Em 2017, por outro lado, o Cade reprovou a aquisição da Alesat pela Ipiranga.

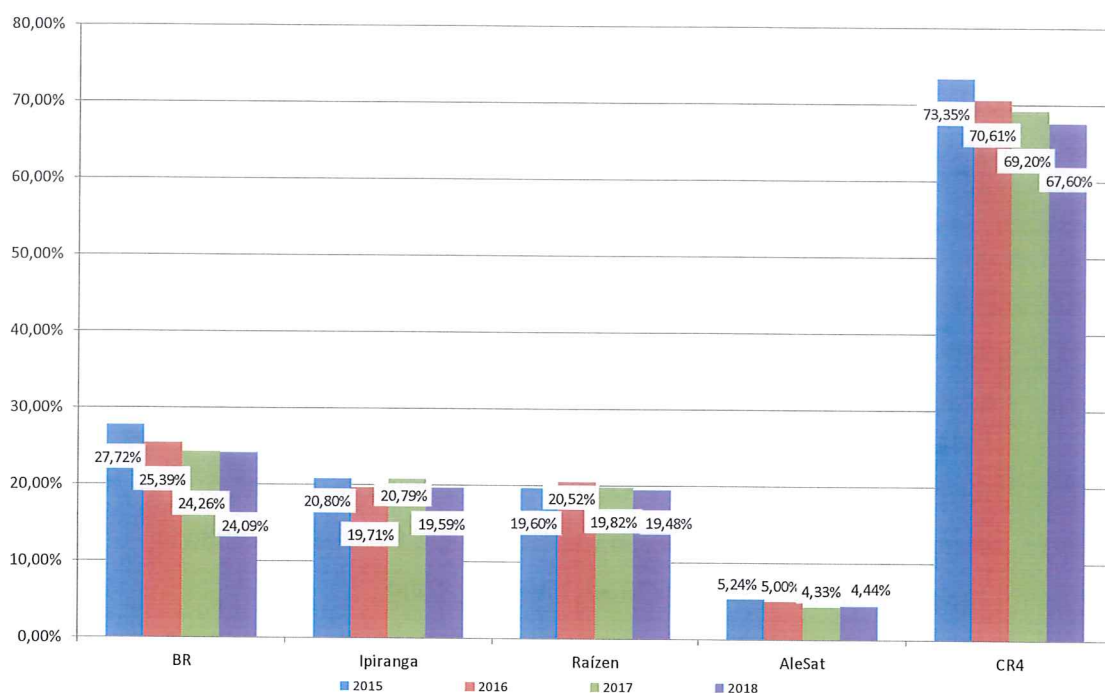
38. O movimento de concentração acima mencionado foi detectado pelo índice de concentração CR4, que mede a participação de mercado dos quatro principais agentes do setor. Entre 2009 e 2013, o CR4 passou de 68,42% para 74,12%, impulsionado, sobretudo, pela constituição da Raízen, em 2011, que, à época, passou a ser a terceira maior distribuidora do Brasil³¹.

39. Atualmente, as quatro maiores distribuidoras de combustíveis líquidos do país são: Petrobras Distribuidora, Ipiranga, Raízen e Alesat. O Gráfico 1 apresenta a evolução de participação de mercado dessas distribuidoras em âmbito nacional, bem como a evolução do CR4, entre 2015 e 2018.

³⁰ Dados SIMP/SDL referentes ao dia 01/02/2019

³¹ Tais dados constam no trabalho “DIAGNÓSTICO DA CONCORRÊNCIA NA DISTRIBUIÇÃO E REVENDA DE COMBUSTÍVEIS AUTOMOTIVOS” – Rio de Janeiro: ANP, 2016. E pode ser encontrado em < <http://www.anp.gov.br/publicacoes/livros-e-revistas/2382-diagnostico-da-concorrancia-na-distribuicao-e-revenda-de-combustiveis-automotivos>>.

Gráfico 1 – Evolução do CR4 e da participação de mercado dos principais agentes no mercado de distribuição de gasolina C no Brasil – 2015 a 2018



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do SIMP/ANP

40. Conforme se percebe da análise do Gráfico 1, a participação das quatro maiores distribuidoras de combustíveis líquidos automotivos reduziu-se nos últimos quatro anos (o CR4 passou de 73,35% em 2015 para 68,48% em 2018), com destaque para a BR Distribuidora que perdeu cerca de 3,7 pontos percentuais desse mercado. Apesar da concentração ainda observada, tais dados evidenciam um fortalecimento, ainda que discreto, das distribuidoras de menor porte, de atuação mais regional.

IV.1. Aspectos gerais da logística de distribuição de combustíveis

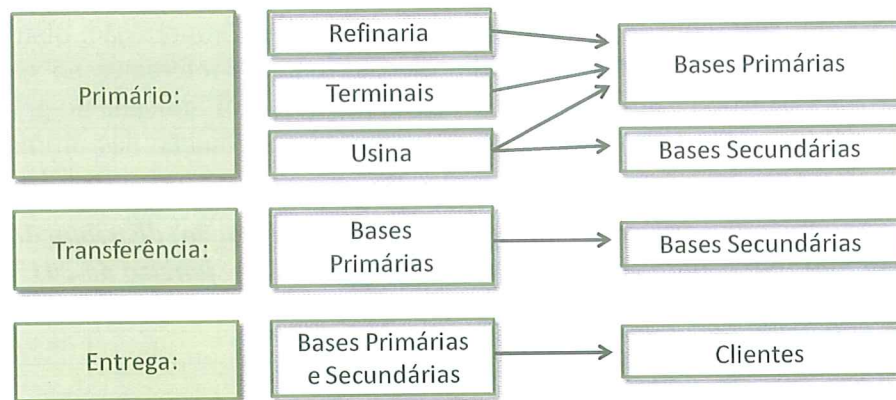
41. A maior parte da produção nacional de combustíveis automotivos (gasolina A e óleo diesel A) é oriunda das refinarias. O parque de refino brasileiro conta com 16 refinarias, das quais 12 pertencem à Petrobras e equivalem a cerca de 98% da capacidade de refino total do país. Boa parte das unidades de refino está localizada próxima ao litoral brasileiro e bastante concentrada na Região Sudeste.

42. A determinação da dimensão geográfica do mercado de distribuição de combustíveis automotivos líquidos exige a compreensão da logística de distribuição destes produtos, desde o produtor até os postos de revenda dos combustíveis automotivos ou até os grandes consumidores dos setores comercial, industrial e rural, ressaltando a localização das bases de armazenamento (primárias e secundárias) e a movimentação dos produtos a partir de cada uma delas.

43. De modo geral, o planejamento logístico de determinada distribuidora concentra-se na modelagem de decisões sobre estoques, transporte e localização das instalações. Como pode ser visto na Figura 1, a seguir, há três tipos de fluxos principais na distribuição de combustíveis: fluxo primário (dos produtores e terminais de

importação para as bases de distribuição), fluxo de transferência (entre bases) e fluxo de comercialização (das bases ou dos terminais para os clientes).

Figura 1 - Fluxos principais na distribuição de combustíveis



Fonte: Elaboração própria, baseada em FIGUEIREDO (2006) e SOARES (2003).

44. Figueiredo (2006)³² afirma que, na cadeia logística de distribuição de combustíveis, os fluxos primários de diesel e gasolina (que representam a retirada destes produtos das refinarias e posterior transporte para as bases primárias) são basicamente realizados por dutos e por cabotagem. Os biocombustíveis, por sua vez, saem das usinas/centros coletores para os terminais e bases primárias e/ou secundárias, basicamente, por ferrovias e por rodovias. A localização das instalações (bases primárias e secundárias) é crucial para a logística de combustíveis, uma vez que as transferências de produtos ocorrem a fim de aproximar os estoques e os mercados consumidores, de modo a reduzir os custos com o transporte rodoviário para os clientes.

45. Adicionalmente, afirmam Bowersox *et al.* (2006)³³ que o custo do transporte muitas vezes representa a maior parcela individual dos custos logísticos, sendo o custo por unidade de massa inversamente proporcional ao tamanho da carga transportada (quanto maior a carga transportada menor o custo por unidade de massa, para uma mesma distância).

V. ANÁLISE DO COMPORTAMENTO DOS PREÇOS DE GASOLINA C EM 2017 E 2018

46. Inicialmente, destaca-se que os preços dos combustíveis automotivos são estabelecidos pelos agentes econômicos em regime de livre mercado, sendo definidos em função de diversos fatores, tais como: custos de aquisição do produto, margem líquida de remuneração, despesas operacionais (salários e encargos sociais, aluguel das instalações, frete, etc.), impostos incidentes e padrão de concorrência existente em cada mercado³⁴.

³² Figueiredo, R. Gargalos logísticos na distribuição de combustíveis brasileira. Revista Tecnológica, São Paulo, Ano. 11, n. 126, p. 85-91, maio 2006. Disponível em: <<http://www.tecnologica.com.br/>>.

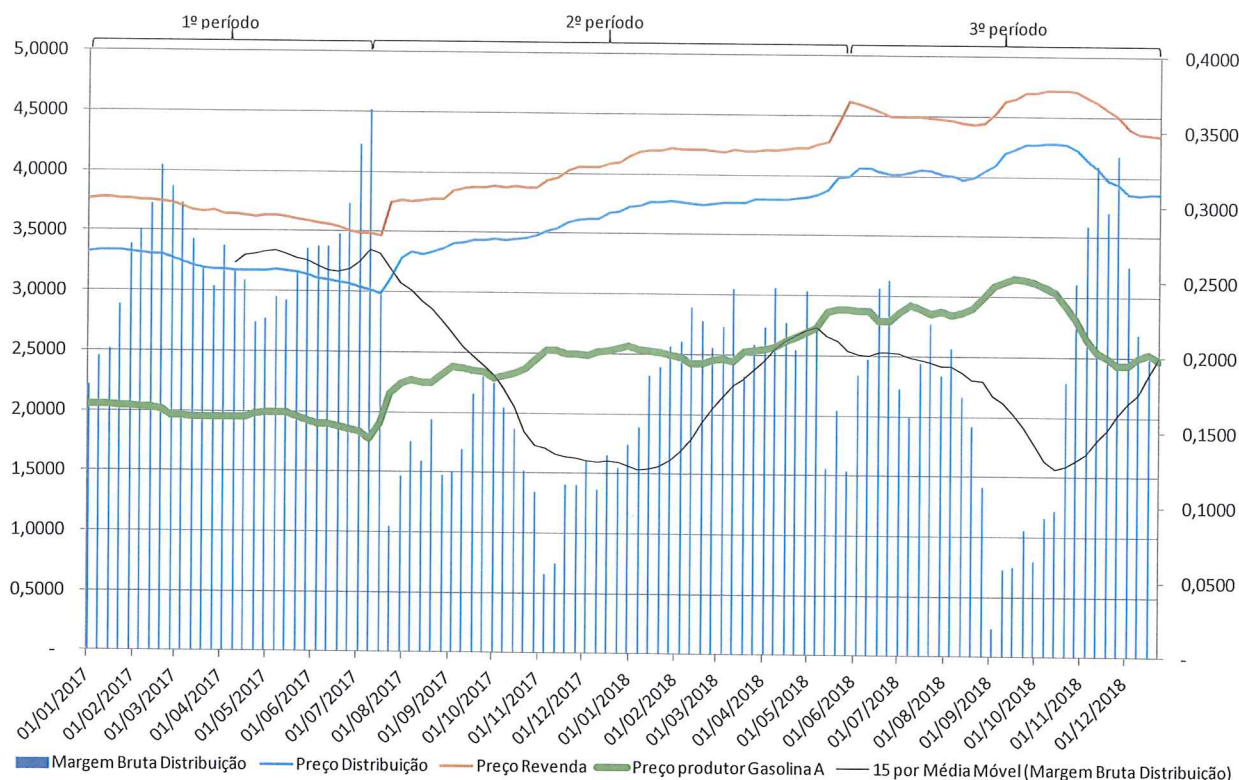
³³ Bowersox, D. J.; Closs, D. J.; Cooper, M. B. Gestão Logística de Cadeias de Suprimentos. Porto Alegre: Bookman, 2006. 528 p.

³⁴ Este último, por sua vez, varia de acordo com elementos tais como renda da população, número de revendedores e distribuidores que atuam no mercado e volume comercializado por tipo de combustível.

47. Como para a presente Nota Técnica não há uma definição de mercado relevante geográfico, visto que não se trata da análise de um caso concreto de indício de prática anticoncorrencial, serão utilizados os preços da gasolina comum (Brasil) como referência de estudo de trajetória e tendência.

48. Assim, o Gráfico 2 a seguir consiste na observação do comportamento dos preços médios semanais de gasolina comum na produção/importação, distribuição e revenda, bem como a margem bruta média da distribuição, referentes ao período de janeiro de 2017 a dezembro de 2018, no Brasil. Além disso, foi indicada no gráfico uma linha com a média móvel³⁵ da margem bruta média de distribuição das últimas quinze semanas.

Gráfico 2 - Evolução dos preços médios de produção/importação, distribuição e revenda e da margem bruta média de distribuição no Brasil – janeiro de 2017 a dezembro de 2018³⁶



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Levantamento de Preços e de Margens de Comercialização de Combustíveis – ANP, preços de produtores e importadores de derivados de petróleo – ANP e CEPEA/ESALQ - São Paulo.

49. No Gráfico 2, é possível observar que as trajetórias dos preços médios de produção, distribuição e revenda da gasolina comum foram relativamente análogas no

³⁵ O cálculo das médias móveis é uma ferramenta que suaviza os dados de preços para formar um indicador de tendência sequencial. Elas não preveem a direção dos preços, mas, antes, definem a sua direção atual com um determinado atraso.

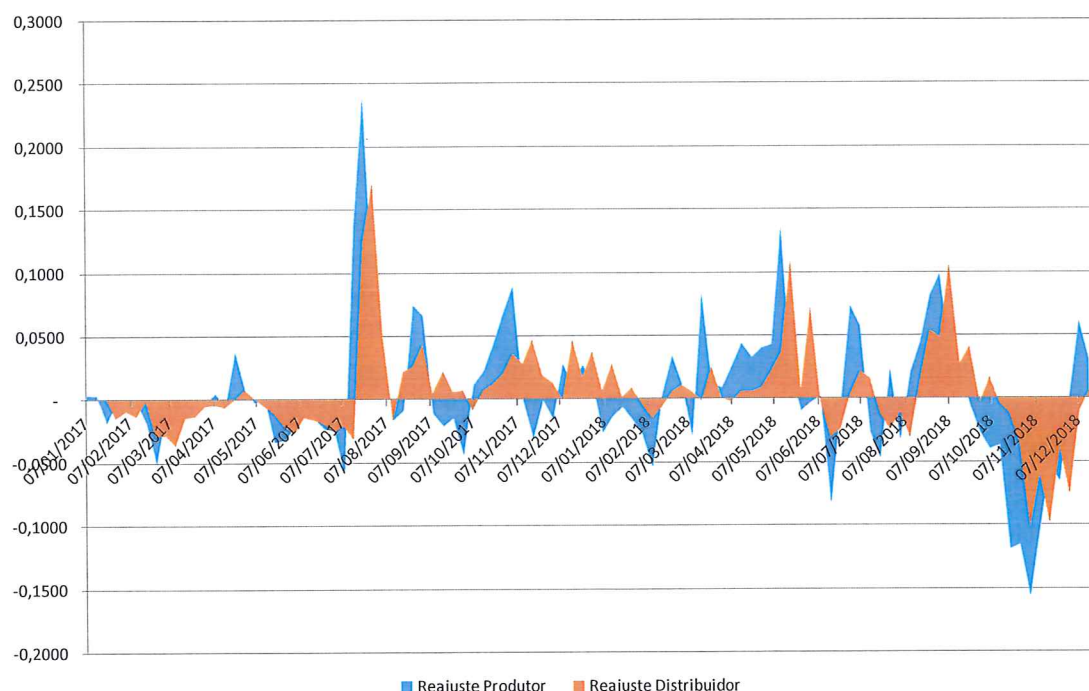
³⁶ Nota metodológica: (i) o preço produtor/importador de gasolina A inclui impostos federais – PIS/Cofins/Cide. Como os dias das semanas do preço do produtor são diferentes dos dias das semanas do LPMCC, foi realizado ajuste para unificar as semanas pela ponderação do preço do produtor pelos dias que compõem a semana; (ii) o valor dos impostos estaduais foi obtido de forma indireta pela multiplicação do % impostos estaduais (fonte: Relatório Mensal do Mercado de Derivados de Petróleo/MME) pelo preço de revenda (fonte: LPMCC/ANP); (iii) margem revenda = preço de revenda – preço distribuição; e (iv) margem distribuição = preço distribuição – (73% preço produtor gasolina A + 27% preço etanol anidro) – impostos estaduais.

Brasil nos anos de 2017 e 2018. Para uma análise mais acurada dos movimentos dos preços, seria necessário observar diversos elementos adicionais, tais como: variação do preço do etanol anidro, defasagem temporal no repasse dos preços por parte das distribuidoras, entre outros³⁷.

50. De modo geral, em relação à evolução da margem bruta média de distribuição da gasolina comum no Brasil, o Gráfico 2 indica um patamar mais elevado no primeiro período em destaque, com queda da margem praticada pelas distribuidoras no segundo período, conforme também indicado na média móvel 15. Há coincidência, no segundo período, de redução das margens médias de distribuição com alta de preço da gasolina na etapa de produção. O aumento das margens na distribuição ocorreu no período de maior estabilidade dos preços de gasolina na produção (novembro de 2017 a abril de 2018).

51. Nas semanas seguintes, observaram-se trajetórias compatíveis com uma espécie de sistema de amortecimento das variações de preços praticados pelos produtores de gasolina, isto é: os aumentos no preço da gasolina comum na produção foram acompanhados de retração nas margens brutas das distribuidoras; e as reduções no preço da gasolina nas refinarias acarretaram incrementos nas margens brutas das distribuidoras. Esta constatação, em parte, alinha-se com o apresentado no Gráfico 3, que ilustra a evolução dos reajustes médios semanais de gasolina comum no Brasil, na produção e na distribuição.

Gráfico 3 - Evolução dos reajustes semanais médios da gasolina no Brasil, em relação à semana anterior – janeiro de 2017 a dezembro de 2018 – em R\$/litro



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Levantamento de Preços e de Margens de Comercialização de Combustíveis – ANP; preços de produtores e importadores de derivados de petróleo – ANP.

³⁷ Considerando a solicitação da Diretoria II para elaboração do presente estudo de modo a subsidiar a Reunião de Diretoria do dia 06/02/2019, não foi possível aprofundar, nesta Nota Técnica, a análise do comportamento dos preços, considerando seus múltiplos componentes.

52. Conforme observa-se da área ilustrada pelo Gráfico 3, em média, na maior parte do período analisado, os reajustes (positivos e negativos) praticados pelos produtores de gasolina são acompanhados pelos distribuidores, porém **em intensidades diferentes e com certa defasagem temporal**, o que, mesmo em caráter preliminar, permite identificar o fenômeno da assimetria de transmissão de preços (conforme seção III) nos diferentes elos da cadeia de abastecimento no Brasil.

VI. CONCLUSÕES PRELIMINARES E RECOMENDAÇÕES

53. A presente Nota Técnica teve por objetivo atender demanda da Diretoria II, que solicitou, em caráter de urgência, manifestação desta Superintendência, à luz das competências regimentais estabelecidas no Regimento Interno da ANP³⁸, sobre o tema “assimetria na transmissão de preços na cadeia de distribuição de combustíveis líquidos”. O tema foi tratado na Nota Técnica nº 001/2019/Assessoria DG, que integra a Proposta de Ação nº 0080/2019.

54. Ressalta-se que os preços praticados pelos diversos agentes econômicos que atuam nas atividades de abastecimento de combustíveis automotivos são definidos em regime de livre mercado, considerando fatores como: custos de aquisição do produto, margem líquida de remuneração, despesas operacionais, impostos incidentes e padrão de concorrência existente em cada mercado³⁹.

55. Do ponto de vista da teoria econômica, observa-se que são ricos os estudos sobre Assimetria de Transmissão de Preços (ATP), os quais apontam para uma variedade de razões que podem explicar o fenômeno. Nota-se que os estudos empíricos indicam que é possível a ocorrência de ATP, tanto positiva quanto negativa, na presença de poder de mercado. Além disso, trata-se de um fenômeno que pode ser observado nos mais diversos mercados, inclusive naqueles mais pulverizados.

56. A partir da análise preliminar do comportamento dos preços de gasolina C para os anos de 2017 e 2018, considerando os dados disponíveis, verificou-se que, em determinadas ocasiões, quando o preço praticado pelo produtor aumentava, não se observava o repasse imediato desse aumento aos revendedores, resultando em queda da margem bruta média das distribuidoras. Por outro lado, quando os preços do produtor recuavam, o repasse aos revendedores não eram automáticos, resultando em elevação da margem bruta desses agentes de mercado (distribuidores).

57. Em síntese, na maior parte do período analisado, os reajustes (positivos e negativos) praticados pelos produtores de gasolina são acompanhados pelos

³⁸ Art. 30-A. Compete à Superintendência de Defesa da Concorrência, Estudos e Regulação Econômica:

(...)

VII - elaborar análises e cooperar com as diversas unidades integrantes da estrutura organizacional da ANP no que se refere às atividades que tenham relação com a defesa da concorrência;

(...)

XV - coordenar e realizar estudos e análises econômicas, de acordo com as diretrizes estabelecidas pela Diretoria Colegiada, visando apoiar o processo decisório da Agência e as demais unidades integrantes da estrutura organizacional, incluindo os seguintes temas:

a) indústria do petróleo, gás natural, derivados de petróleo e biocombustíveis;

(...)

g) comportamento dos preços nos mercados nacional e internacional; e

³⁹ Este último, por sua vez, varia de acordo com elementos como: renda da população, número de revendedores e distribuidores que atuam no mercado e volume comercializado por tipo de combustível.

distribuidores, porém **em intensidades diferentes e com certa defasagem temporal**, o que, mesmo em caráter preliminar, permite identificar o fenômeno da assimetria de transmissão de preços nos diferentes elos da cadeia de abastecimento no Brasil.

58. Ressalta-se, todavia, que a análise pode, oportunamente, ser objeto de maior aprofundamento, inclusive por meio da utilização de ferramental estatístico e econométrico, bem como da desagregação geográfica das variáveis econômicas a serem observadas.

59. No mesmo sentido, do ponto de vista concorrencial, vale salientar que o acompanhamento permanente, pela Agência, dos indicadores econômicos do **mercado de distribuição de combustíveis** representa ação relevante no âmbito da atuação regulatória, com respaldo na legislação vigente e de acordo com suas competências técnicas. O nível de concentração observado na última década, apesar das variações identificadas, permanece elevado, o que reforça a necessidade de continuidade e ampliação deste acompanhamento.

60. Destaca-se que a análise realizada na seção V propôs-se a apresentar um exame do comportamento dos preços de produção, distribuição e revenda e das margens brutas de distribuição de gasolina C, a partir das estatísticas disponíveis nas bases de dados da ANP. Logo, não se realizou uma análise específica do comportamento de determinado agente econômico, com vistas à eventual identificação de indício de conduta anticompetitiva.

61. No entanto, na medida em que a análise realizada permitiu tanto a explicitação de valioso referencial teórico, quanto o exame, mesmo que preliminar, do comportamento dos preços nos últimos dois anos e da concentração no mercado de distribuição de gasolina C, entende-se conveniente que o material ora elaborado seja objeto de compartilhamento com o Departamento de Estudos Econômicos (DEE) do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), com fulcro nos itens 4.1.3 e 4.1.4 do Acordo de Cooperação Técnica nº 006/2013 ANP-Cade, a seguir transcritos:

CLÁUSULA QUARTA – DAS OBRIGAÇÕES DA ANP

4.1 Em decorrência deste acordo, a ANP assume as seguintes obrigações perante o CADE:

(...)

*4.1.3 franquear-lhe, espontaneamente ou a pedido, o acesso a eventuais dados, relatórios, **diagnósticos, informações** e estatísticas de que dispuser sobre os setores econômicos regulados;*

*4.1.4 disponibilizar-lhe os pareceres técnicos e os **resultados de estudos e pesquisas** que elaborou unilateralmente ou dos quais tomou conhecimento em virtude de sua atuação, quando estes forem considerados relevantes;*

62. À luz do exposto, conclui-se que é conveniente e oportuno que o material ora elaborado, bem como a base de dados de preços de produção/importação, distribuição e revenda disponíveis na ANP, seja objeto de compartilhamento com o Departamento de Estudos Econômicos (DEE) do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), com fulcro nos itens 4.1.3 e 4.1.4 do Acordo de Cooperação Técnica nº 006/2013 ANP-Cade.

63. Por fim, salienta-se que os elementos até então disponíveis são insuficientes para subsidiar análise com o objetivo de apurar eventuais indícios de infração à ordem econômica, não se aplicando o disposto no artigo 10 da Lei nº 9.478/1997.

64. Esta é a Nota Técnica.



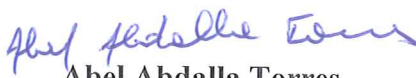
Maria Tereza de Oliveira Rezende Alves

Especialista em Regulação de Petróleo e Derivados, Álcool Combustível e Gás Natural



Rodrigo Milão de Paiva

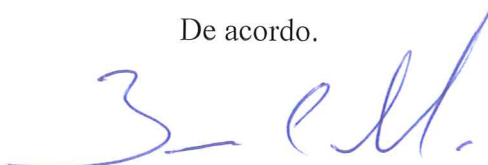
Assessor de Defesa da Concorrência e Regulação Econômica



Abel Abdalla Torres

Coordenador de Defesa da Concorrência e Regulação Econômica

De acordo.



Bruno Conde Caselli

Superintendente de Defesa da Concorrência, Estudos e Regulação Econômica