

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP

SUPERINTENDÊNCIA DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA, ESTUDOS E REGULAÇÃO ECONÔMICA

NOTA TÉCNICA Nº 22/2020/SDR/ANP-RJ

Rio de Janeiro, 26 de junho de 2020.

Assunto: Assimetria na Transmissão de Preços na cadeia de distribuição de combustíveis líquidos (gasolina e diesel) e GLP (P-13) (jun-19 a maio-20, em âmbito nacional).

Ref.: Solicitação interna Diretoria II (Documento SEI nº 0733026).

1. INTRODUÇÃO

1. A presente Nota Técnica tem como objetivo atender demanda da Diretoria II (Documento SEI nº 0733026), que solicitou manifestação da SDR, à luz das competências regimentais dessa Superintendência listadas no Regimento Interno da ANP, sobre a teoria da assimetria na transmissão de preços na cadeia de distribuição de combustíveis líquidos e de GLP, em meio à pandemia do novo coronavírus (COVID-19).

2. Diante do exposto, foi elaborada a presente Nota Técnica, composta por seis seções, incluindo esta introdução. A seção seguinte apresenta, brevemente, a atuação da ANP no acompanhamento dos preços dos combustíveis e o seu papel na defesa da concorrência. 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 e de gás liquefeito de petróleo (GLP) no Brasil. Na quinta seção, é apresentada uma análise do comportamento dos preços de gasolina comum, de óleo diesel e de GLP em botijões de 13 quilos, entre junho de 2019 e maio de 2020, bem como uma análise comparativa entre reajuste de produtor, distribuidor e revendedor para os mesmos produtos, entre junho de 2019 a maio de 2020. Por fim, a sexta seção traz as considerações finais desta Nota Técnica.

2. 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 nº 9.478/1997 (Lei do Petróleo), 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 contratada¹. 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 Superintendência de Defesa da Concorrência, Estudos e Regulação Econômica (SDR). A SDR elabora (i) pareceres técnicos² 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), 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)³, autarquia vinculada ao Ministério da Justiça e pela Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade (SEAE), órgão subordinado ao Ministério da Economia. 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.

9. 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.

10. 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.

2.1. **Indícios De Práticas Anticompetitivas**

11. 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.

12. 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. (1992)⁴ 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 aumento pequeno, mas significativo e persistente do preço⁵, por meio de ações coordenadas ou unilaterais.

13. 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.

14. 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.(...)”

15. 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).

16. 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.

2.2. **Acordo de Cooperação Técnica CADE-ANP**

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

18. 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;

19. 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.

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

20. 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.

21. Silva (2011)⁶ 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)⁷ destacam que esta manifestação não necessariamente deriva de tal deficiência. Segundo esses autores, a ATP positiva⁸ não se apresenta como um resultado claro. Silva (2011)⁹ menciona, ainda, Bailey e Brorsen (1989), que mostram que o poder de mercado pode levar tanto a uma assimetria positiva quanto negativa¹⁰.

22. 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 vertical¹¹ ou espacial¹²; velocidade¹³ e magnitude¹⁴ da assimetria; e assimetria positiva ou negativa¹⁵.

23. Nessa mesma linha, Rodrigues e Losekann (2017)¹⁶ 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.

24. 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-searcher¹⁷ a dispersão nos preços observados é consistente com o custo de pesquisa do consumidor.

25. Além disso, Rodrigues e Losekann (2017)¹⁸ elencam outros fatores determinantes da ATP: estoques; intervenções governamentais através de subsídios de preços e manutenção de quotas comerciais; Ciclos de Edgeworth¹⁹ 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 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.

26. 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 tema²⁰.

27. Alguns trabalhos também costumam associar a ATP com a existência de colusão no mercado. Sob esse aspecto Tappata (2006)²¹, 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.

28. 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”²².

29. A forma frequente de ocorrência da ATP é destacada por Peltzman (2000)²³. 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.

30. 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.

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

32. Em seu trabalho, Silva (2011)²⁴ fez uma ampla revisão da literatura sobre ATP²⁵, 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 reagem mais rapidamente aos choques positivos do que a choques negativos, oriundos do nível de unidade agrícola.

33. 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.

34. 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.

4. CARACTERÍSTICAS GERAIS DO MERCADO DE DISTRIBUIÇÃO DE COMBUSTÍVEIS LÍQUIDOS E DE GLP NO BRASIL

4.1. *Setor de distribuição de combustíveis líquidos*

35. O setor de distribuição de combustíveis líquidos é formado, atualmente, por 156 empresas autorizadas pela ANP. 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:

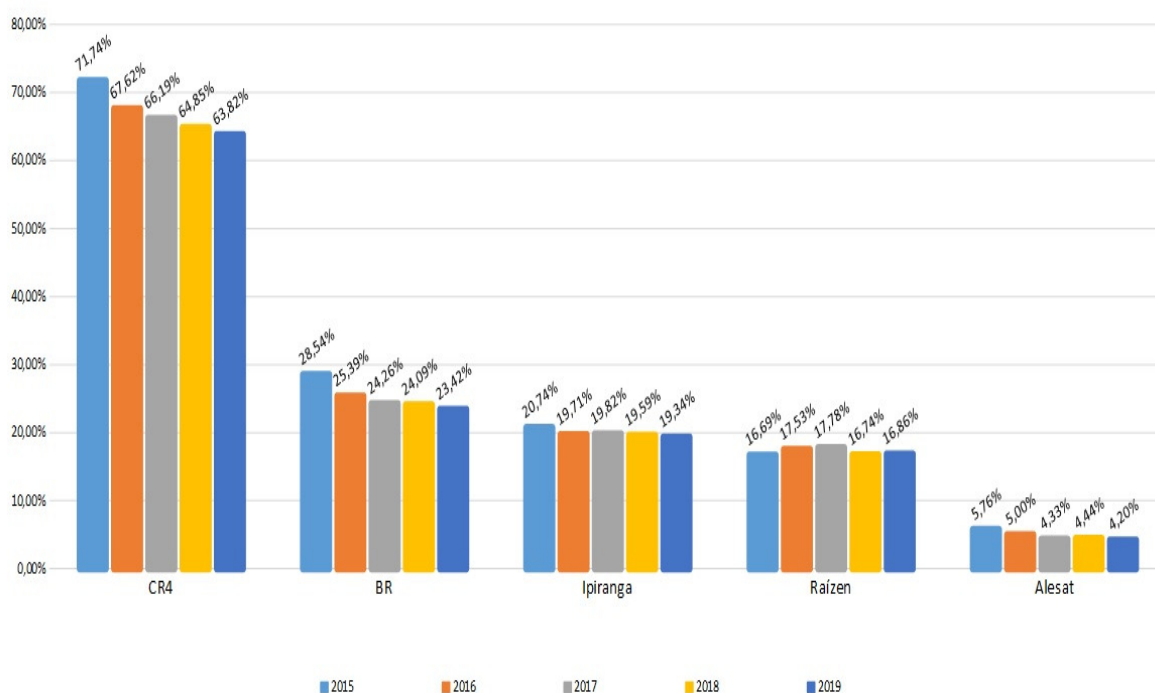
- I - aquisição da AGIP pela Petrobras Distribuidora em 2005;
- II - aquisição de parte da Ipiranga, em 2007, pela Petrobras Distribuidora e pelo Grupo Ultra;
- III - formação da Alesat, entre o Grupo ALE e a Satélite, em 2006;
- IV - compra da ExxonMobil (Esso) no Brasil pela Cosan, em 2008;
- V - aquisição 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.

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

37. 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 Brasil²⁶.

38. Atualmente, as quatro maiores distribuidoras de combustíveis líquidos do país são: Petrobras Distribuidora, Ipiranga, Raízen e Alesat. Os Gráficos 1 e 2 apresentam, respectivamente, a evolução de participação de mercado de gasolina comum e de óleo diesel dessas distribuidoras em âmbito nacional, bem como a evolução do CR4, entre 2015 e 2019.

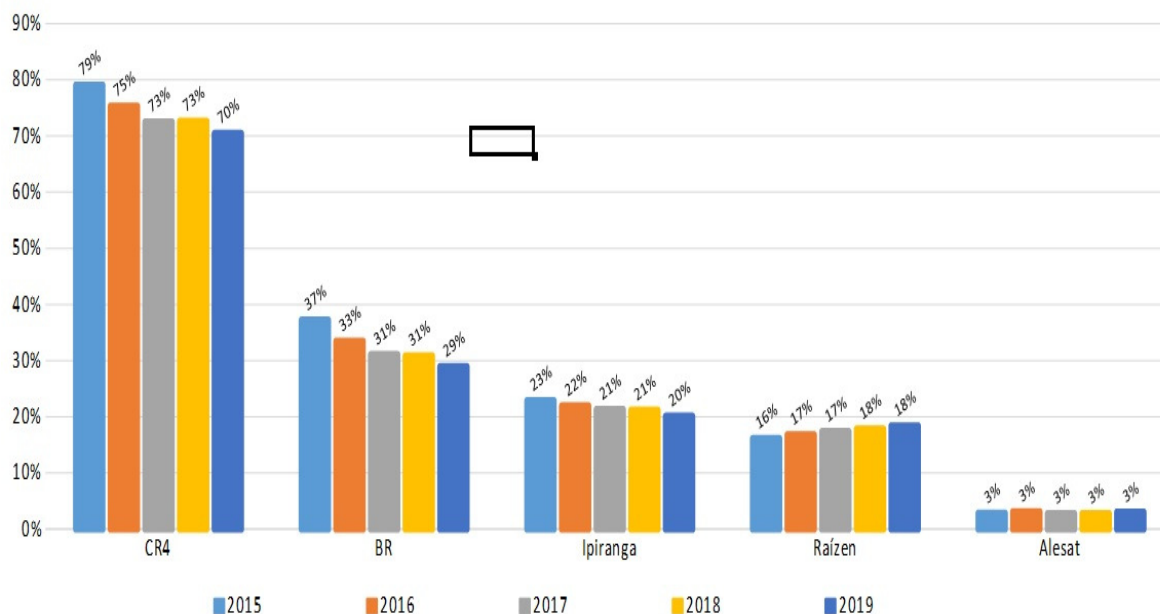
Gráfico 1 – Evolução do CR4 e da participação de mercado dos principais agentes no mercado de distribuição de gasolina C no Brasil – 2015 a 2019



Fonte: SIMP/ANP

39. Conforme se percebe da análise do Gráfico 1, a participação das quatro maiores distribuidoras de combustíveis líquidos automotivos reduziu-se nos últimos cinco anos (o CR4 passou de 71,74% em 2015 para 63,82% em 2019), com destaque para a BR Distribuidora que perdeu cerca de 5,1 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.

Gráfico 2 – Evolução do CR4 e da participação de mercado dos principais agentes no mercado de distribuição de óleo diesel no Brasil – 2015 a 2019



Fonte: SIMP/ANP

40. Como se depreende do Gráfico 2, a participação das quatro maiores distribuidoras de combustíveis líquidos automotivos reduziu-se nos últimos cinco anos (o CR4 passou de 79% em 2015 para 70% em 2019), com destaque para a BR Distribuidora que perdeu 8 pontos percentuais desse mercado. Nesse período, evidencia-se, ainda, um aumento de participação da Raízen e de distribuidoras de médio porte, com atuação predominantemente regional.

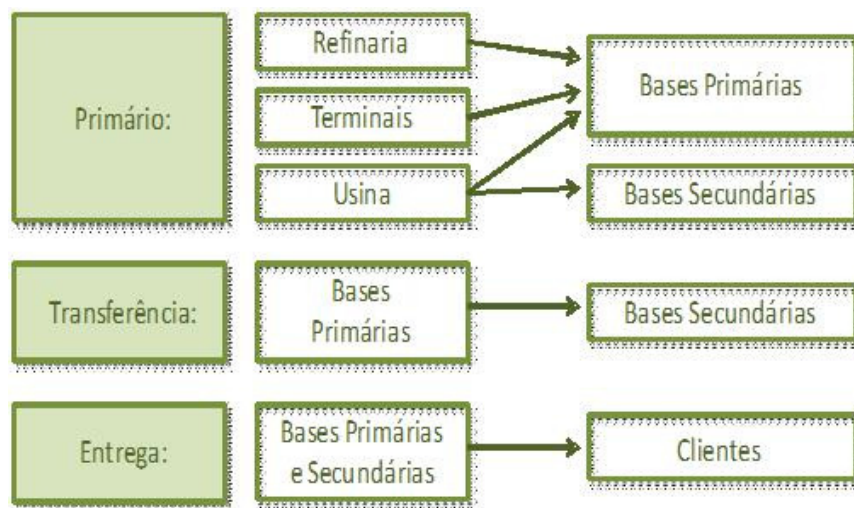
4.1.1. Aspectos gerais da logística de distribuição de combustíveis

41. A maior parte da produção nacional de combustíveis automotivos (gasolina A e óleo diesel A) é oriunda das refinarias. A Petrobras é responsável por 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)²⁷ 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)²⁸ 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).

4.2. **Setor de distribuição de GLP**

46. O segmento de distribuição de GLP é atendido, atualmente, por 19 empresas autorizadas pela ANP em operação, que comercializam diretamente com consumidores finais (a granel ou por recipientes transportáveis) ou por meio de uma rede de cerca de 60 mil revendedores de GLP (envasado em recipientes transportáveis).

47. O Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) analisou alguns atos de concentração no mercado de distribuição de GLP. Entre as operações mais recentes, pode-se citar: a aquisição da Shell Gás pela Ultragaz, em 2003; a aquisição da Agip pela Petrobras, em 2004; a operação de aquisição da Gasball pelo Grupo Consigaz, em 2007; a cessão dos ativos da Nutrigás para a Ultragaz, em 2011; e a aquisição Repsol pela Ultragaz, também em 2011. Todos eles foram aprovados pelo Cade, sem restrições. Por outro lado, recentemente, no ano de 2018, o Cade reprovou a compra da Liquigaz por parte da Ultragaz.

48. O segmento de distribuição de GLP possui como característica grande concentração de mercado, com os cinco maiores grupos econômicos – Ultragaz, Liquigás, Supergasbras, Nacional Gás Butano e Copagaz – juntos, respondendo por cerca de 92% das vendas diretas de GLP no Brasil. Além disso, conforme se denota do Gráfico 3, as quatro maiores distribuidoras vêm mantendo grande estabilidade em *market share*, com discreto acréscimo de participação de mercado das distribuidoras de médio porte. Copagaz e Consigaz, por exemplo, tiveram 8,7% e 3,6% de participação de mercado em 2019, respectivamente, tendo esta última uma atuação mais regionalizada no Centro-oeste e Sudeste.

Gráfico 3 – Evolução do CR4 e da participação de mercado dos principais agentes no mercado de distribuição de GLP no Brasil – 2015 a 2019



Fonte: SIMP/ANP

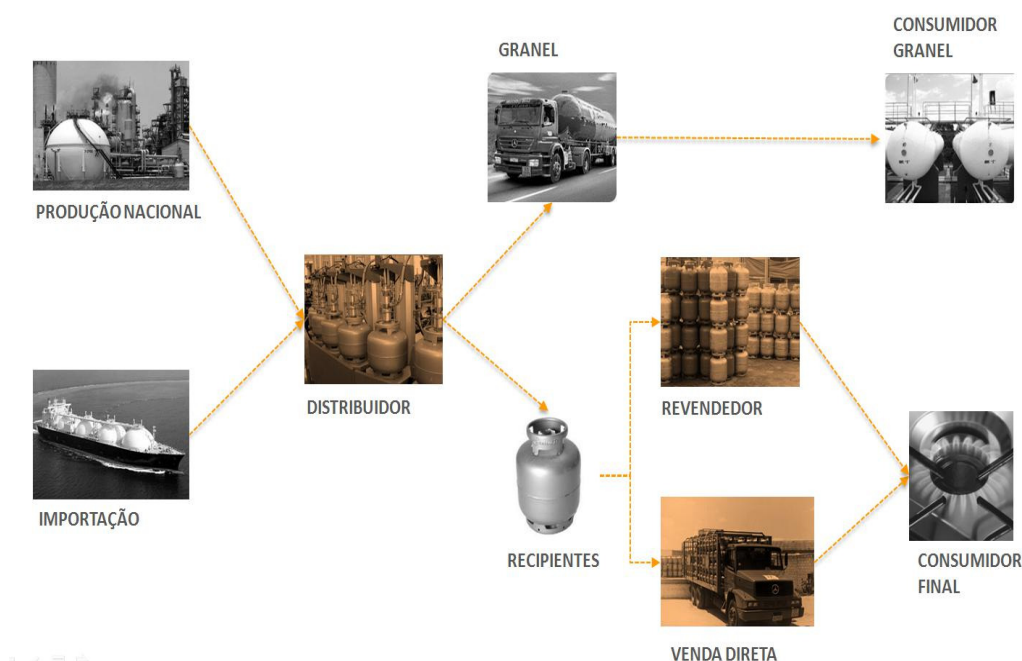
4.2.1. Aspectos gerais da logística de distribuição de GLP

49. No Brasil, o GLP é produzido de três formas distintas: (i) por meio do refino de petróleo (73,8%); (ii) como subproduto nas centrais petroquímicas (1,7%) e (iii) a partir do gás natural, em Unidades Processadoras de Gás Natural (24,5%)²⁹. Além do GLP produzido em território nacional, para suprir a demanda brasileira, a Petrobras historicamente recorre a importações (13,4% do total consumido em 2018)³⁰, sobretudo por via marítima. A recepção de navios importadores de GLP está restrita a apenas dois portos: Santos e Suape.

50. O suprimento de GLP ao consumidor é realizado nas modalidades granel e envasado, nos quais sobressaem os recipientes transportáveis com capacidade de 13 quilogramas - os botijões de 13 kg, que correspondem a cerca de 71% do GLP comercializado no mercado³¹, cuja principal utilização é para uso doméstico, sendo o restante para uso comercial e industrial. Atualmente, estima-se que existam 117 milhões de botijões de 13 kg em circulação no mercado.

51. A figura 2 espelha, de forma esquemática, a estrutura do mercado de GLP.

Figura 2 - Cadeia Logística do GLP



Fonte: Elaboração própria.

52. A Figura 3 indica a localização aproximada das unidades produtoras de GLP no Brasil (polos de suprimento). Vale apontar que a região sudeste é responsável por mais de 50% da oferta nacional de GLP.

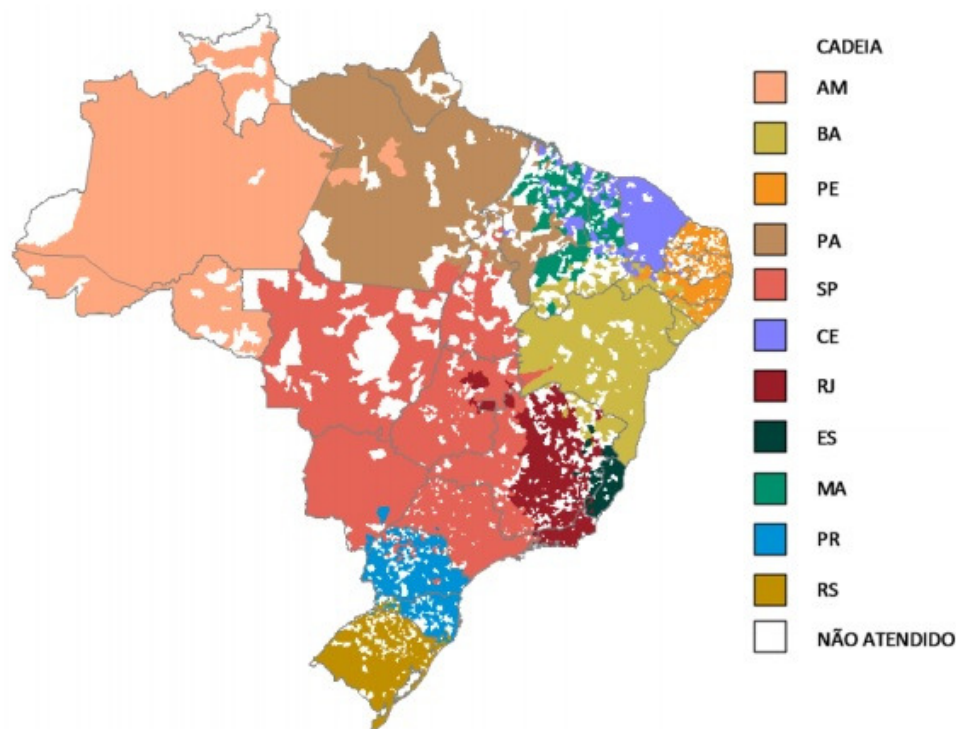
Figura 3 - Localização das Unidades Produtoras de GLP no Brasil



Fonte: Gargalos na infraestrutura da cadeia de GLP para um cenário de 10 anos, 2015.

53. Cada unidade de produção é responsável por atender à demanda de um conjunto de localidades. Assim, a situação geográfica dos polos de fornecimento define uma cadeia de abastecimento de regiões e municípios. Conforme pode ser observado na Figura 4, a produção de São Paulo é responsável por grande parte do abastecimento da região Sudeste e pela quase totalidade da região Centro-Oeste. A cadeia de Pernambuco atende também aos estados do Rio Grande do Norte, Paraíba e Alagoas. Por sua vez, observa-se que a cadeia do Paraná é também responsável por abastecer Santa Catarina.

Figura 4: Municípios e suas cadeias de suprimento



Fonte: Cadeias Logísticas de GLP, ILOS, 2015.

54. O fluxo de suprimento do GLP, em grande parte, guarda relação com o fluxo dos combustíveis líquidos. O gás extraído internamente nas unidades produtoras, assim como o gás recebido via importação nos portos de Santos e Suape, são, então, estocados em instalações de armazenamento de grande porte (tancagem). Após o armazenamento, que ocorre em poucos pontos concentrados no país, o GLP é então ofertado às distribuidoras. O gás é então transportado dos tanques de armazenamento dos polos de suprimento até as bases mantidas pelas distribuidoras de GLP, onde o gás é armazenado em tanques pressurizados. Essa movimentação pode ser por meio de gasodutos, cabotagem (modal aquaviário) e/ou caminhões. Assim, percebe-se que a localização das bases das distribuidoras é elemento central para uma operação eficiente.

55. As bases das distribuidoras que recebem o GLP diretamente da Petrobras (normalmente via dutos) são denominadas bases primárias. Essas bases primárias abastecem caminhões tanque para alimentar as demais bases da distribuidora, denominadas bases secundárias. Ambos os tipos de bases podem realizar o engarrafamento de vasilhames bem como fornecer GLP a granel por meio de caminhões.

56. Por fim, o segmento de GLP também tem a peculiaridade de possuir uma logística reversa, ou seja, além de todos os custos referentes ao fluxo da matéria-prima até o produto acabado ao consumidor final, existe o custo de destroca do botijão. Por força da regulamentação vigente, a distribuidora de GLP só pode comercializar botijão de sua marca, além de ser a responsável pela manutenção do botijão. Assim, é necessário que a distribuidora de GLP, além de recolher os botijões vazios de sua marca para novo processo de envase, efetue a destroca de todos os botijões de outras marcas que estão estocados em suas bases.

5. ANÁLISE DO COMPORTAMENTO DOS PREÇOS

57. Inicialmente, destaca-se que os preços dos combustíveis automotivos e do GLP 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 mercado³².

58. Vale apontar que, em decorrência das medidas de isolamento social resultantes da pandemia do novo coronavírus (COVID-19), houve uma abrupta queda na atividade econômica, não só no Brasil, como no mundo. Em corolário, a demanda por combustíveis líquidos sofreu uma forte retração. A Síntese Mensal de Comercialização de Combustíveis da ANP, em sua edição nº 3 (<http://www.anp.gov.br/publicacoes/sinteses/4397-sintese-de-comercializacao-de-combustiveis>), apontou para o mês de março de 2020, na comparação com o mês anterior, queda mensal de 12,55% nas vendas de gasolina comum, queda 16,63% nas vendas de etanol hidratado e um aumento de 4,35% nas vendas de óleo diesel. Não obstante, o ministro das Minas e Energia, Bento Albuquerque, declarou que, em abril de 2020, na comparação com abril de 2019, houve retração de 35% no consumo de gasolina, 49% de etanol e de 20% de diesel (<https://br.reuters.com/article/businessNews/idBRKBN22J24E-OBRS>).

59. Por outro lado, o consumo de GLP P13 aumentou, em provável consequência das consumidores estarem

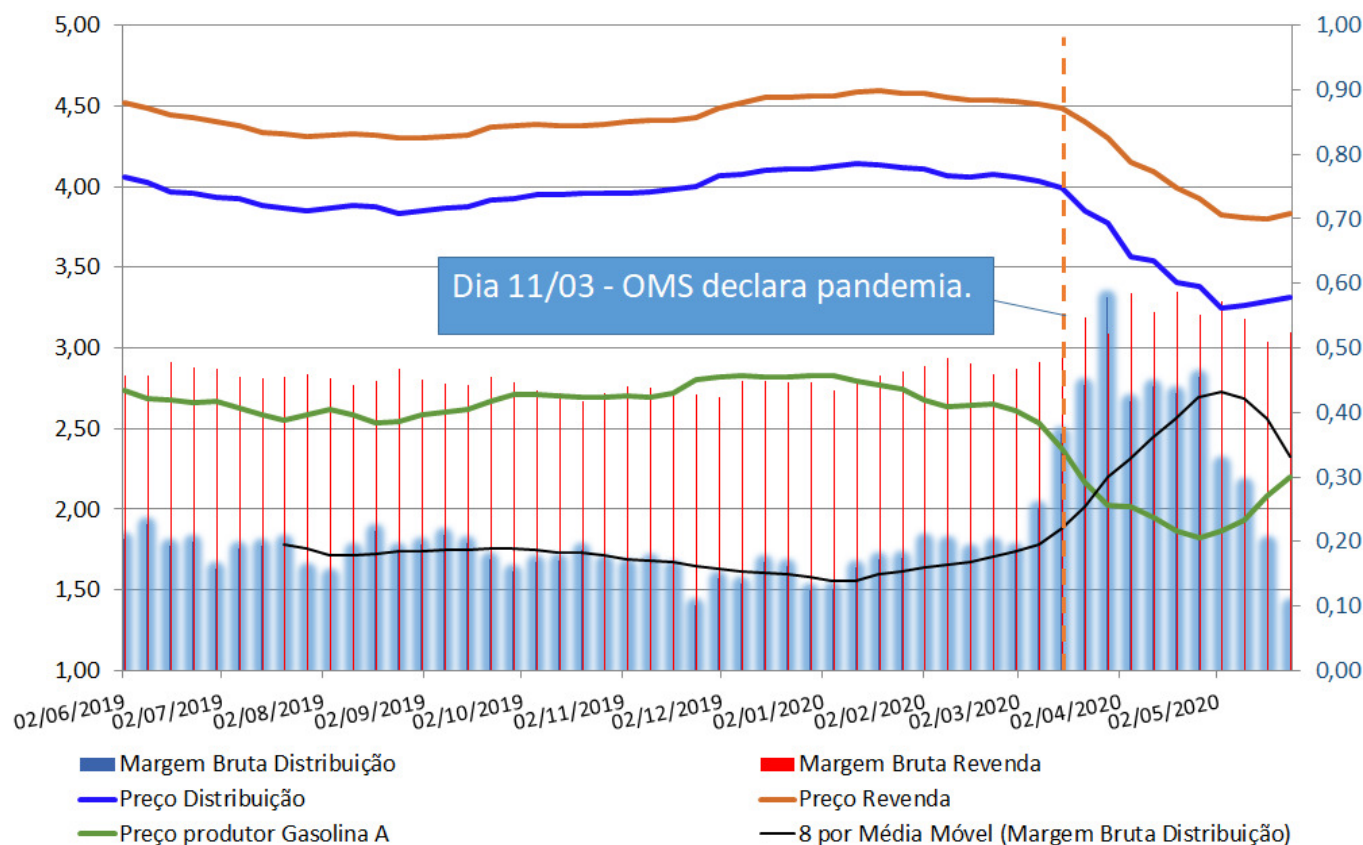
mais em suas residências, gerando dois efeitos imediatos: 1 - maior consumo de GLP P13 na cocção de alimentos; 2 - aumento do estoque residencial de GLP P13 por receio de eventual desabastecimento do produto. Segundo a Síntese Mensal de Comercialização de Combustíveis da ANP, houve um aumento de 20% no consumo do produto, entre fevereiro e março de 2020.

60. 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, óleo diesel e GLP (P-13) em nível Brasil como referência de estudo de trajetória e tendência.

5.1. Gasolina Comum

61. O Gráfico 4 a seguir consiste na observação do comportamento dos preços médios semanais de gasolina comum na produção/importação, distribuição e revenda, bem como as margens brutas médias de distribuição e revenda, referentes ao período de junho de 2019 a maio de 2020, no Brasil. Além disso, foi indicada no gráfico uma linha com a média móvel³³ da margem bruta média de distribuição das últimas oito semanas. De maneira ilustrativa, e o que se repetirá nas análises de óleo diesel e GLP P13 a seguir, destacou-se pela linha vertical pontilhada no gráfico os períodos antes e depois da decretação de pandemia pelo novo coronavírus (COVID-19) pela Organização Mundial da Saúde (OMS), que ocorreu no dia 11/03/2020. Como cediço, a partir dessa data, diversas medidas de isolamento social foram tomadas em todo o Brasil, como a suspensão das aulas presenciais, o fechamento do comércio físico de itens não essenciais, a adoção do teletrabalho para grande parte dos trabalhadores, o fechamento de ruas e espaços públicos, dentre outras. Importante destacar que, para uma análise mais detalhada dos movimentos dos preços da gasolina, seria necessário observar diversos elementos adicionais, dentre eles a variação do preço do etanol anidro.

Gráfico 4 - Evolução dos preços médios de produção/importação, distribuição e revenda e das margens brutas médias de distribuição e revenda de gasolina comum no Brasil – junho de 2019 a maio de 2020³⁴ – 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; Relatório Mensal do Mercado de Derivados do Petróleo/MME; e CEPEA/ESALQ - São Paulo. Para o meses de março e abril de 2020 foram usadas a mesma alíquota de ICMS da última semana de fevereiro de 2020, visto que a divulgação da composição mensal de preços não estava disponível pelo MME até o fechamento desta Nota Técnica.

62. No Gráfico 4, é possível observar que as trajetórias dos preços médios de produção, distribuição e revenda da gasolina comum foram relativamente análogas no Brasil entre junho de 2019 e maio de 2020. Verifica-se que o preço médio de revenda da gasolina comum no Brasil iniciou o período em análise posicionado no patamar de R\$ 4,50/litro. Até o início da pandemia, o preço médio nos postos revendedores oscilou entre R\$ 4,30/litro (primeira

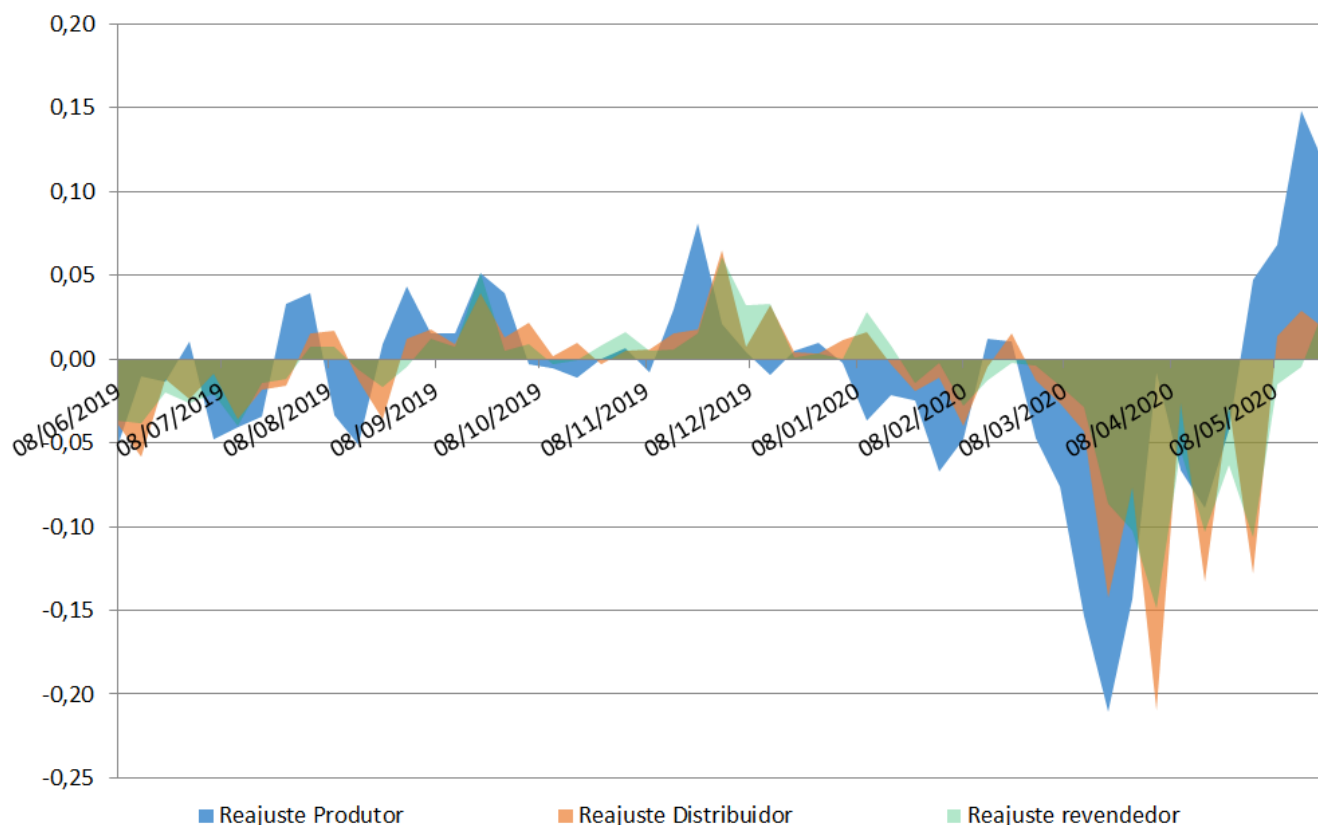
semana de setembro de 2019) e R\$ 4,60/litro (na semana iniciada em 19/01/2020). Por seu turno, no mesmo interregno, o preço médio de distribuição da gasolina comum no Brasil, que iniciou junho de 2019 no nível de R\$ 4,06/litro, variou entre a mínima de R\$ 3,83/litro (na última semana de agosto de 2019) e a máxima de R\$ 4,14/litro (na semana iniciada em 19/01/2020). A partir da semana iniciada em 15/03/2020, logo após a OMS decretar pandemia, iniciou-se uma forte trajetória de queda em ambos os preços médios, com a revenda registrando decréscimo na ordem de 15% nas nove semanas seguintes, encerrando o período em análise em R\$ 3,83/litro, e o preço do combustível no atacado caindo cerca de 19%, valendo na última semana de maio de 2020, em média nacional, R\$ 3,31/litro. Observa-se, ainda, que na última semana analisada houve um marginal acréscimo médio da gasolina comum nas distribuidoras, na ordem de 0,5%. Como será explicitado a seguir, os movimentos dos preços de distribuição e revenda de gasolina comum foram uma resposta às alterações de preços nas unidades produtoras, porém em prazos e intensidades dissemelhantes.

63. Como se denota do Gráfico 4, o preço da gasolina A nas unidades produtoras começou com o valor médio de R\$ 2,74/litro e foi decrescendo até atingir o patamar de R\$ 2,54/litro em agosto de 2019, com retração de cerca de 7,5%. Logo após, iniciou-se um longo movimento de alta nos preços de produção da gasolina A, chegando ao patamar de R\$ 2,83/litro no princípio do ano de 2020 (essa alta foi de aproximadamente 11%). Relevante ressaltar, conforme ilustrado no Gráfico 4, que, em diferença do que aconteceu com a distribuição e revenda, as unidades produtoras de gasolina A deram início a uma sequência de queda nos preços em momento bem anterior ao início da Pandemia, visto que nota-se viés baixista já no começo de janeiro de 2020. Nesse contexto, de janeiro a abril de 2020, o preço médio de produção da gasolina A registrou uma queda na ordem de 34%, com cálculo de valor médio para a última semana de abril de 2020 em R\$ 1,86/litro. Por outro lado, durante o mês de maio de 2020, houve um acréscimo da gasolina comum nas unidades produtoras, de cerca de 21% em média, encerrando o período analisado no patamar de R\$ 2,20/litro.

64. Ademais, no que tange à evolução da margem bruta média de distribuição da gasolina comum no Brasil, o Gráfico 4 evidencia dois aspectos: i) observaram-se, em boa parte do período apreciado, trajetórias compatíveis com uma espécie de sistema de amortecimento das variações de preços praticados pelos produtores de gasolina A, isto é: aumentos no preço da gasolina A na produção são acompanhados de retração nas margens brutas das distribuidoras; em contrapartida, reduções - ou períodos de certa estabilidade - no preço da gasolina A nas refinarias estão associados a incrementos nas margens brutas das distribuidoras; ii) em linha com o aspecto apontado do item i), notou-se um forte aumento das margens médias brutas no segmento de distribuição de gasolina comum a partir do final de fevereiro de 2020, sobretudo pós início da adoção de medidas restritivas, a despeito dos preços em queda em todas as etapas de comercialização da gasolina. Isso se deve ao fato das distribuidoras, em média, não estarem repassando integralmente e de forma imediata as reduções de preços da gasolina A nas unidades produtoras. A margem bruta média de revenda também apresentou elevação de patamar no período posterior a adoção de medidas restritivas, porém em nível inferior ao verificado em relação às margens de distribuição.

65. Como se depreende das ponderações acima, os preços de distribuição e revenda, de certa forma, acompanham os movimentos de reajustes das unidades produtoras, porém sempre com algum descompasso temporal e de repasses. Além disso, observaram-se trajetórias compatíveis com uma espécie de sistema de amortecimento entre as variações de preços praticados pelos produtores de gasolina A e as margens médias brutas praticadas pelas distribuidoras da gasolina comum. Essas constatações, em parte, alinha-se com a teoria da Assimetria de Transmissão de Preços. O Gráfico 5 ilustra a evolução dos reajustes médios semanais de gasolina no Brasil, na produção, na distribuição e na revenda, entre junho de 2019 e maio de 2020.

Gráfico 5 - Evolução dos reajustes semanais médios da gasolina no Brasil, em relação à semana anterior – junho de 2019 a maio de 2020 – 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; Relatório Mensal do Mercado de Derivados do Petróleo/MME; e CEPEA/ESALQ - São Paulo. Para o meses de março e abril de 2020 foram usadas a mesma alíquota de ICMS da última semana de fevereiro de 2020, visto que a divulgação da composição mensal de preços não estava disponível pelo MME até o fechamento desta Nota Técnica.

66. Conforme observa-se da área ilustrada pelo Gráfico 5, em média, na maior parte do período analisado, os reajustes (positivos e negativos) praticados pelos produtores de gasolina A são acompanhados pelos distribuidores e, logo após, pelos revendedores, 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.

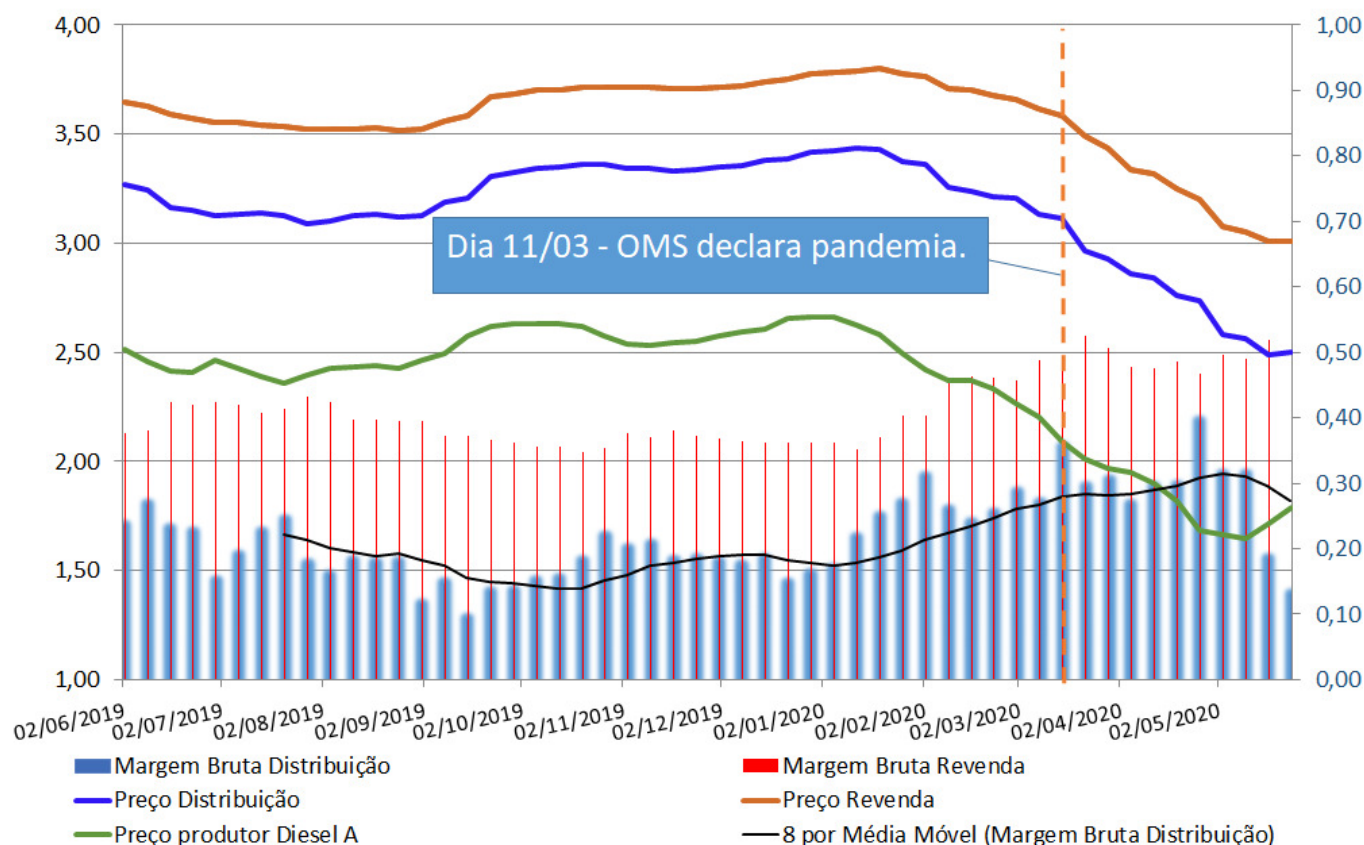
67. Após o período de decretação da Pandemia, destaca-se que a maior queda semanal na produção foi de R\$ 0,21/litro na semana iniciada em 22/03; a maior queda semanal na distribuição foi de R\$ 0,21/litro, duas semanas depois; e a maior queda da revenda foi de R\$ 0,15/litro, na semana iniciada em 05/04. De forma ilustrativa, a área azul aparente no Gráfico 5 representa com mais clareza a assimetria nas transmissão de preços entre produção e distribuição de gasolina.

68. Por fim, segundo os dados coletados, as distribuidoras repassaram, em média, cerca de 55% da queda acumulada da gasolina A nas unidades produtoras desde o início da Pandemia (R\$ 0,37/litros foram repassados dos R\$ 0,67/litro), até o final de abril de 2020. Não obstante, nota-se em maio de 2020, os reajustes da gasolina A praticados pelas unidades produtoras que, segundo a Teoria da ATP e observado o padrão de comportamento dos reajustes expostos no Gráfico 5, pode-se esperar o repasse de tais reajustes na distribuição e na revenda, com lapso temporal e intensidade indeterminados.

5.2. Óleo Diesel

69. O Gráfico 6 a seguir consiste na observação do comportamento dos preços médios semanais de óleo diesel na produção/importação, distribuição e revenda, bem como das margens brutas médias de distribuição e revenda, referentes ao período de junho de 2019 a maio de 2020, no Brasil. Além disso, foi indicada no gráfico uma linha com a média móvel da margem bruta média de distribuição das últimas oito semanas. Da mesma forma, foi plotada no gráfico uma linha vertical pontilhada separando os períodos antes e depois da decretação de pandemia pelo novo coronavírus (COVID-19) pela OMS.

Gráfico 6 - Evolução dos preços médios de produção/importação, distribuição e revenda e das margens brutas médias de distribuição e revenda do óleo diesel no Brasil – junho de 2019 a maio de 2020³⁴ – 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; Relatório Mensal do Mercado de Derivados do Petróleo/MME; e 70º Leilão de Biodiesel da ANP. Para os meses de março e abril de 2020 foram usadas a mesma alíquota de ICMS da última semana de fevereiro de 2020, visto que a divulgação da composição mensal de preços não estava disponível pelo MME até o fechamento desta Nota Técnica.

70. De acordo com o Gráfico 6, é possível observar trajetórias semelhantes dos preços médios de produção, distribuição e revenda de óleo diesel. Assim como ocorreu para a gasolina, para uma análise mais detalhada dos movimentos dos preços do diesel, seria necessário observar diversos elementos adicionais, dentre eles a variação do preço do biodiesel.

71. O Gráfico 6 indica que o preço médio de revenda do óleo diesel no Brasil começou o mês de junho de 2019 cotado a R\$ 3,64/litro, caiu cerca de 3,5% até a última semana de agosto, quando se iniciou movimento de alta que durou até semana iniciada em 19/01/2020, quando atingiu o nível de R\$ 3,80/litro (nesse intervalo o aumento estimado foi de quase 8%). A partir da última semana de janeiro de 2020, os preços do diesel nas bombas começaram a cair até chegar ao patamar médio de R\$ 3,01/litro na última semana de maio de 2020, com retração de aproximadamente 21%. Por dedução, é possível aludir que os movimentos dos preços de revenda de óleo diesel são explicados pela trajetória de preços médios praticados na etapa de distribuição. O preço de óleo diesel no atacado, iniciou o período analisado valendo, em média, R\$ 3,27/litro. Retraiu ao patamar de R\$ 3,09/litro na última semana de agosto de 2019 e anotou aumento de mais de 11% entre agosto de 2019 e janeiro de 2020. A partir da semana iniciada em 19/01/2020 apresentou sucessivas quedas até atingir, na última semana de maio de 2020, o nível de R\$ 2,50, com a relevante retração de quase 27%. Diferente do que ocorreu com a gasolina, nota-se que o segmento de distribuição e revenda de óleo diesel tiveram uma resposta mais rápida e vigorosa frente às reduções do preço desse derivado nas unidades produtoras. Quedas que ocorreram mesmo antes da decretação da Pandemia, conforme facilmente identificado no Gráfico 6.

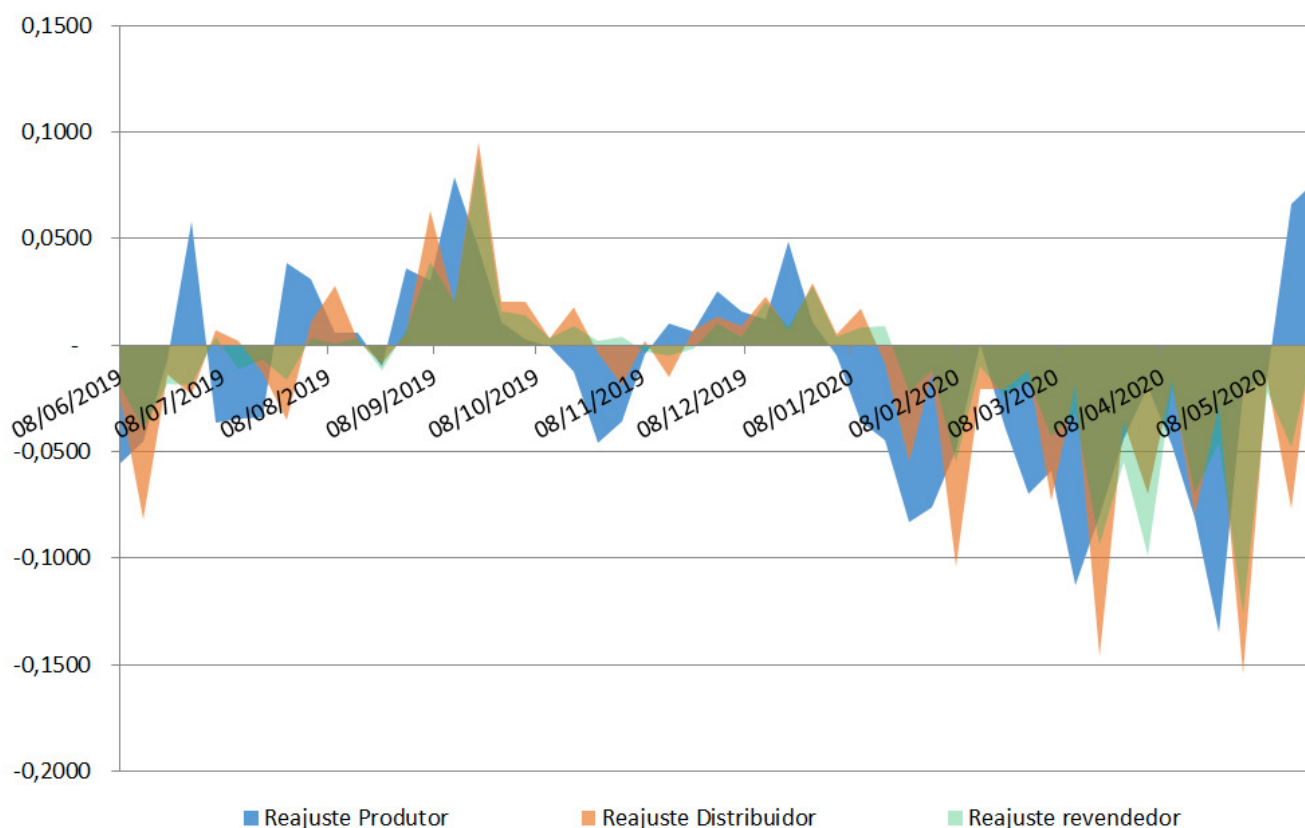
72. Não obstante, observando o Gráfico 6, é possível absorver que o preço do óleo diesel nas unidades produtoras, ao se cotejar o Gráfico 4 da gasolina, teve um comportamento mais volátil. Senão, vejamos. O valor médio do óleo diesel cobrado pelas unidades produtoras foi de R\$ 2,51/litro no começo de junho. Retraiu-se em 5%, para R\$ 2,40/litro, no final de julho. De agosto ao final de outubro, elevou-se em quase 9%, quando atingiu o valor de R\$ 2,63/litro. Caiu novamente, para R\$ 2,53/litro e voltou a subir, a partir novembro de 2019, chegando ao patamar de R\$ 2,66/litro no começo do ano de 2020 (maior valor no período). A partir da primeira semana de janeiro de 2020 até a segunda semana de maio do mesmo ano, calculou-se uma retração de quase 38% no preço médio do produtor do óleo diesel (na segunda semana de maio atingiu o valor mínimo de R\$ 1,65/litro). Já nas duas últimas semanas de maio de 2020, o preço do óleo diesel nas unidades produtoras sofreu reajuste médio de quase 9%, encerrando o período em análise no valor de R\$ 1,79/litro.

73. A relação entre a evolução da margem bruta média de distribuição de óleo diesel no Brasil com os

movimentos dos preços nas unidades produtoras é menos nítida do que o observado para a gasolina C. No entanto, em muitos períodos do gráfico, essa relação fica evidenciada, notadamente nos momentos de queda nos preços do produtor, seguidos de elevação do patamar médio das margens brutas de distribuição. Outrossim, há que ressaltar que não houve um relevante aumento de patamar das margens da distribuição de óleo diesel no período após decretação da Pandemia. O nível das margens médias da distribuição já vinha em ascendência, em presumível consequência à forte queda nos preços de produção (aqui remete-se ao sistema de amortecimento citado no item 5.1). Para comparação, fizemos uma estimativa média das margens brutas auferidas em três intervalos (junho a dezembro de 2019; janeiro a primeira quinzena de março de 2020; e segunda quinzena de março de 2020 a última quinzena semana de maio de 2020), e os valores foram, respectivamente: R\$ 0,18/litro, R\$ 0,25/litro e R\$ 0,29/litro. Ou seja, a decretação da Pandemia, s.m.j., não ensejou em relevante aumento de margens brutas de distribuição de óleo diesel. Em complemento, ao que nos parece, o mesmo ocorreu em relação às margens brutas médias de revenda, que tiveram trajetória ascendente, já a partir de janeiro de 2020, associada ao movimento de queda de preços verificado a partir desse mês, tanto na produção como na distribuição.

74. O Gráfico 7 demonstra a evolução dos reajustes médios semanais do óleo diesel no Brasil, na produção, na distribuição e na revenda, entre junho de 2019 e maio de 2020.

Gráfico 7 - Evolução dos reajustes semanais médios do óleo diesel no Brasil, em relação à semana anterior – junho de 2019 a maio de 2020 – em R\$/litro



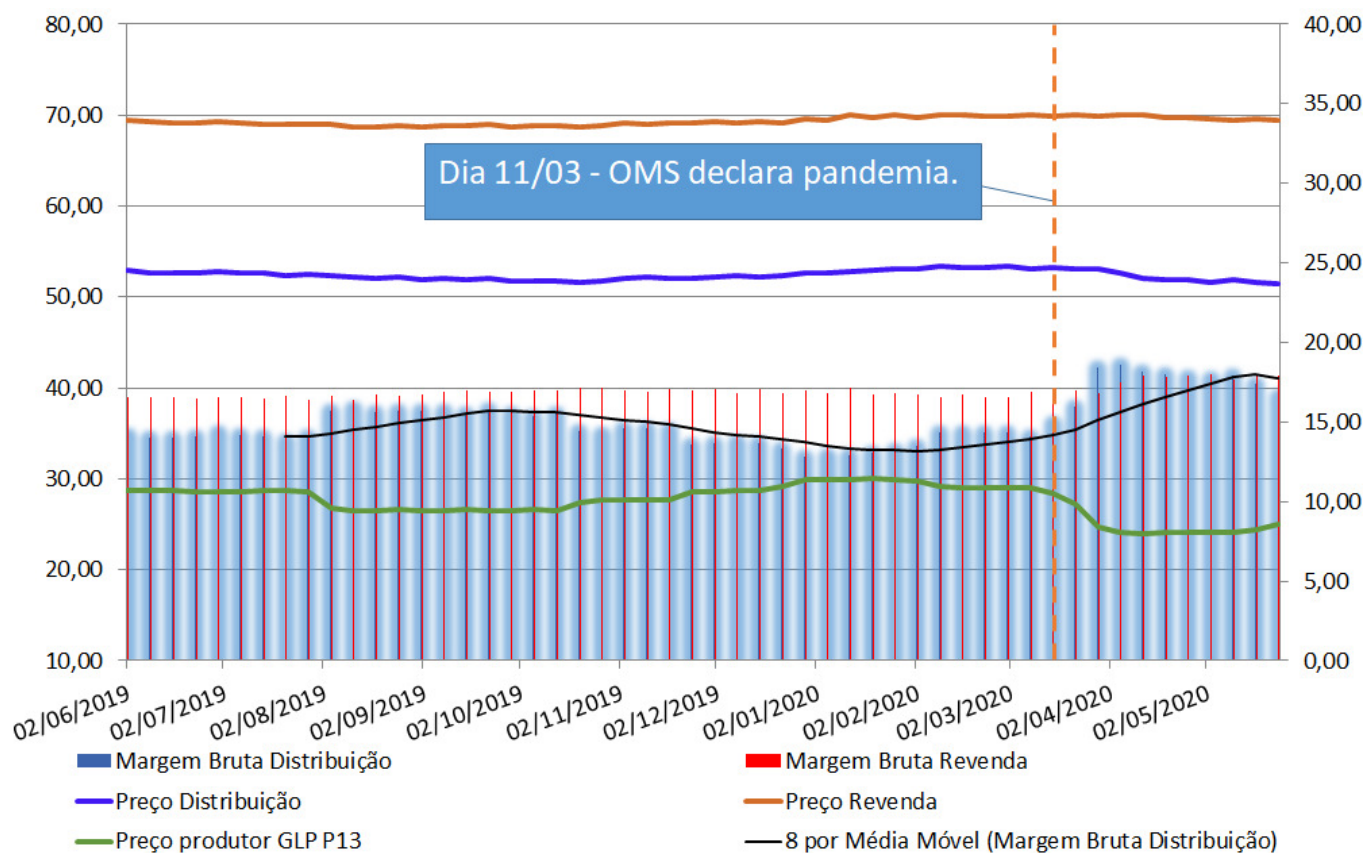
Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Levantamento de Preços e de Margens de Comercialização de Combustíveis – ANP; preços de produtores e importadores de derivados de petróleo – ANP; Relatório Mensal do Mercado de Derivados do Petróleo/MME; e 70º Leilão de Biodiesel da ANP. Para os meses de março e abril de 2020 foram usadas a mesma alíquota de ICMS da última semana de fevereiro de 2020, visto que a divulgação da composição mensal de preços não estava disponível pelo MME até o fechamento desta Nota Técnica.

75. Da análise do Gráfico 7 percebe-se que, via de regra, o distribuidor e o revendedor repassam os reajustes dos preços de óleo diesel praticado pelos produtores, porém com um lapso temporal e em patamares diversos, o que igualmente coaduna a teoria da assimetria de transmissão de preços nos diferentes elos da cadeia de abastecimento de combustíveis. De janeiro à segunda semana de maio de 2020, as quedas acumuladas nas diversas etapas da cadeia de óleo diesel foram: R\$ 1,01/litro na produção, R\$ 0,85/litro na distribuição e R\$ 0,72/litro na revenda. Já nas duas últimas semanas de maio de 2020 houve um aumento de R\$ 0,14/litro do óleo diesel nas unidades produtoras. Conforme já assentado nesta Nota Técnica, e elucidado na área azul aparente do Gráfico 7, no caso do segmento de óleo diesel, as respostas dadas pela distribuição são mais céleres e com intensidades mais próximas aos reajustes nas unidades produtoras.

5.3. GLP

76. O Gráfico 8 a seguir consiste na observação do comportamento dos preços médios semanais de GLP P13 na produção/importação, distribuição e revenda, bem como das margens brutas médias de distribuição e revenda, referentes ao período de junho de 2019 a maio de 2020, no Brasil. Além disso, foi indicada no gráfico uma linha com a média móvel da margem bruta média de distribuição das últimas oito semanas.

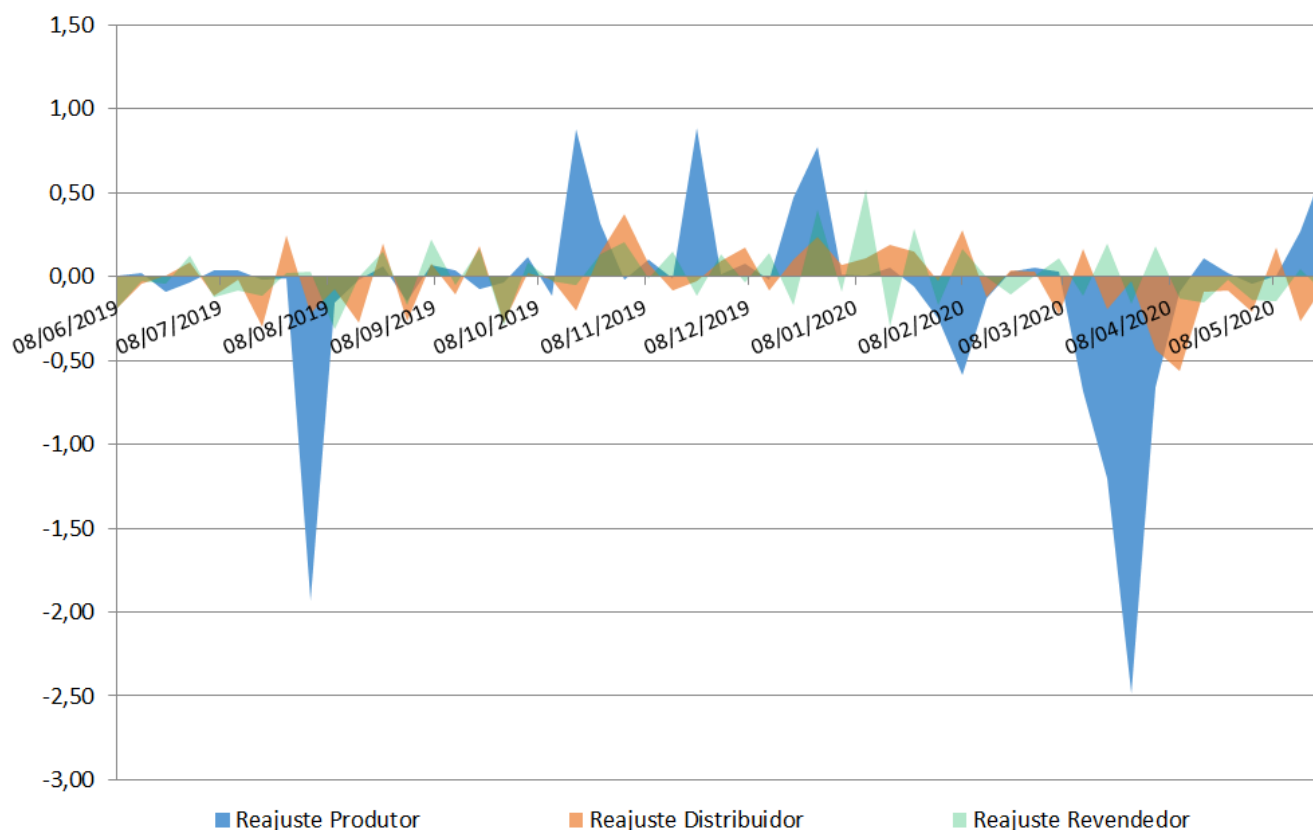
Gráfico 8 - Evolução dos preços médios de produção/importação, distribuição e revenda e das margens brutas médias de distribuição e revenda do GLP P13 no Brasil – junho de 2019 a maio de 2020 – em R\$/litro



77. De modo geral, o Gráfico 8 denota uma trajetória mais suave dos preços médios de produção, distribuição e revenda de GLP P13 no Brasil no período analisado, quando comparados aos mercados de gasolina C e diesel. Também observou-se, para o GLP P13, um método de amortecimento praticado pelas distribuidoras, qual seja: em agosto de 2019 houve uma queda do GLP nas unidades produtoras, acompanhada de elevação de patamar das margens médias brutas de distribuição. Por outro lado, a partir de meados de outubro de 2019, com o início de uma trajetória altista nos preços de produção, as distribuidoras seguiram com movimento de redução de suas margens. Esse movimento só terminou com o encerramento do ciclo de alta do GLP na produção, no começo de de 2020, quando se estabilizou e depois voltou a cair em período subsequente à decretação da Pandemia. Com essa estabilidade e queda do GLP nas unidades produtoras, as margens médias brutas de distribuição de GLP P13 voltaram a se elevar. Como se percebe da análise do Gráfico 8, os preços médios de distribuição e de revenda de GLP P13 ficaram praticamente estáveis ao longo de todo o período de junho de 2019 a maio de 2020 (com uma discreta variação a maior na distribuição). O preço médio de revenda oscilou sempre entre valores próximos a R\$ 69,00 e R\$ 70,00/botijão P13. Na distribuição, esses patamares ficaram próximos a R\$ 51,50 e R\$ 53,00/botijão P13. Nas unidades produtoras, podemos destacar o período pós decretação da Pandemia, quando houve uma redução acumulada de R\$ 5,00/botijão (passando do patamar R\$ 29,00/botijão P13 para R\$ 24,00/botijão P13), valor esse quase que totalmente incorporado pela margem das distribuidoras, que saltou, em média, de um nível próximo a R\$ 14,00/botijão P13 no período anterior à decretação da Pandemia, para um patamar de R\$ 18,00/botijão. As margens brutas médias de revenda, por sua vez, apresentaram certa estabilidade ao longo do período analisado, mesmo após a decretação da pandemia.

78. O Gráfico 9 a seguir detalha os reajustes semanais praticados pelo produtor, distribuidor e revendedor.

Gráfico 9 - Evolução dos reajustes semanais médios da GLP P13 no Brasil, em relação à semana anterior – junho de 2019 a maio de 2020 – 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; e Relatório Mensal do Mercado de Derivados do Petróleo/MME. Para o meses de março e abril de 2020 foram usadas a mesma alíquota de ICMS da última semana de fevereiro de 2020, visto que a divulgação da composição mensal de preços não estava disponível pelo MME até o fechamento desta Nota Técnica.

79. O Gráfico 9 replica o silogismo da teoria da assimetria de transmissão de preços considerando os reajustes semanais da gasolina e do diesel. Da mesma forma, no GLP P13, há, de maneira geral, por parte das distribuidoras de GLP, um atraso no repasse dos reajustes praticados pelas unidades produtoras, sendo que tais repasses não são uniformes, tampouco, equivalentes, visto que dependem de diversos outros fatores na formação de preços. Esse comportamento também associa-se ao comportamento histórico deste preço e à estrutura de mercado e da oferta interna do produto. A área azul em destaque no Gráfico 9, sobretudo no final do período analisado, denota um represamento das quedas nas unidades produtoras, por parte dos distribuidores.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

80. A presente Nota Técnica teve por objetivo atender demanda da Diretoria II, que solicitou, manifestação desta Superintendência, à luz das competências regimentais estabelecidas no Regimento Interno da ANP, sobre o tema assimetria na transmissão de preços na cadeia de distribuição de combustíveis líquidos e de GLP.

81. 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 mercado.

82. 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, bem como nos mais diversos mercados, inclusive naqueles mais pulverizados.

83. A partir da análise preliminar do comportamento dos preços de gasolina comum, óleo diesel e GLP P13 para o período de junho de 2019 a maio de 2020, 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).

84. Em síntese, na maior parte do período analisado (nesse caso, de junho de 2019 a maio de 2020), os reajustes (positivos e negativos) praticados pelos produtores de gasolina, diesel e GLP P31 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 nos diferentes elos da cadeia de abastecimento no Brasil.

85. Destaca-se que as variações positivas das margens brutas médias de distribuição e revenda entre os períodos pré e pós decretação da pandemia pela OMS (11/03/2020) foram mais sentidas no mercado de gasolina C, em especial no setor de distribuição, que absorveram boa parte da redução dos preços médios na produção. No mercado de diesel, as elevações nas margens brutas médias de distribuição e revenda, já haviam ocorrido até o período imediatamente anterior a decretação da pandemia, em função de o preço do produtor ter apresentado tendência de queda desde janeiro de 2020. Já no mercado de GLP, constatou-se aumento da margem bruta média de distribuição no período pós pandemia (movimento de elevação também teve início a partir de janeiro de 2020), enquanto a margem média bruta de revenda foi pouco afetada. Apesar disso, em síntese, a tendência do comportamento dos preços (nacionais) nos diferentes elos da cadeia mostraram-se compatíveis com as variações observadas na oferta primária para combustíveis líquidos. No caso do GLP, o comportamento apresentou especificidades que podem estar associadas às características específicas do mercado, como estrutura, condições de oferta, custos operacionais e demanda.

86. 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.

87. O exame realizado também explicita que é inadequado esperar que os percentuais de reajuste (positivos ou negativos) sejam repassados pelos demais elos da cadeia, uma vez que o combustível constitui apenas uma parcela do valor final do produto.

88. 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.

89. Por fim, 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 médias de distribuição de gasolina comum, óleo diesel e GLP P13, 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.

Esta é a Nota Técnica.

Documento assinado eletronicamente

Rodrigo Milão de Paiva

Assessor de Defesa da Concorrência e Regulação Econômica

Documento assinado eletronicamente

Abel Abdalla Torres

Coordenador de Defesa da Concorrência e Regulação Econômica

De acordo.

Documento assinado eletronicamente

Bruno Conde Caselli

Superintendente de Defesa da Concorrência, Estudos e Regulação Econômica

1 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.

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

3 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.

4 *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).

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

6 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.

7 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.

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

9 op. cit.

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

11 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.

12 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.).

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

14 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.

15 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).

16 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.

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

18 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.

19 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.

20 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.

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

22 Preços sobem como foguetes e caem como penas.

23 In Silva (2011).

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

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

26 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-concorrenca-na-distribuicao-e-revenda-de-combustiveis-automotivos>>.

27 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/>>.

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

29 Painel Dinâmico do Mercado Brasileiro de GLP. <<http://www.anp.gov.br/distribuicao-e-revenda/paineis-dinamicos-abastecimento/298-distribuicao-e-revenda/5693-painel-dinamico-do-mercado-brasileiro-de-glp>>.

30 Anuário Estatístico ANP 2019. <<http://www.anp.gov.br/publicacoes/anuario-estatistico/5237-anuario-estatistico-2019#Se%C3%A7%C3%A3o%202>>.

31 Idem item 29.

32 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.

33 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. Optou-se pela média móvel de oito semanas para incorporar na análise os efeitos da pandemia sobre as margens bruta de distribuição.

34 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.

35 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; (...).



Documento assinado eletronicamente por **RODRIGO MILAO DE PAIVA, Especialista em Regulação**, em 26/06/2020, às 08:45, 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 **ABEL ABDALLA TORRES, Coordenador IV**, em 26/06/2020, às 09:21, 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 **BRUNO CONDE CASELLI, Superintendente**, em 26/06/2020, às 10:46, 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.anp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0738779** e o código CRC **67297C31**.
