

Marcos Alves: A venda direta de combustíveis entre produtor e posto

A greve dos caminhoneiros de maio de 2018 explicitou uma situação que já era objeto de questionamento pelo Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência (Cade) desde 2013: a ineficiência mercadológica e os altos preços praticados no setor de comercialização de combustíveis, gerados pelo excessivo grau de concentração na cadeia de produção e distribuição de petróleo, gás e álcool combustível.

Esse tema foi inicialmente apresentado à Câmara dos Deputados pelo Cade em outubro de 2013, durante uma exposição^[1] sobre o “Combate a Cartéis na Revenda de Combustíveis”. Nesta oportunidade, o Cade discorreu sobre o histórico de condenações administrativas de cartéis e as razões que incentivam a proliferação dessa modalidade de ilícito.

De acordo com esse estudo, o estabelecimento de preços de revenda iguais ou muito próximos, o que é uma das características do cartel, decorre sobretudo da alta concentração na cadeia de produção de petróleo e derivados (onde as quatro maiores empresas possuem mais de 90% do mercado). Nos termos da apresentação:

A cadeia de produção do petróleo e seus derivados no Brasil é caracterizada por um elevado grau de concentração de empresas, sendo que no refino há um monopólio:

Exploração – Oligopólio: Petrobras é dominante.

Refino – Monopólio: Petrobras possui todas as 16 refinarias existentes no Brasil.

Distribuição – Oligopólio: 1. BR; 2. Ipiranga (Grupo Ultra); 3. Shell-Cosan (Raízen); 4. Alesat e outras pequenas (cerca de 300). **As 4 maiores detêm mais de 90% do mercado.**

Revenda – Concorrência pulverizada e restrita a pequenas áreas geográficas. Obs.: Vedada a verticalização (Portaria ANP n.º 116/2000).

Diante dessas informações, o Cade sugeriu que o atual regramento fosse modificado a fim de se permitir a verticalização do setor de combustíveis, bem como a revogação da Lei 9.956/200, que proíbe o funcionamento de bombas de autosserviço nos postos revendedores.

Em maio de 2018, diante da crise de combustíveis gerada pela greve dos caminhoneiros, essa questão foi reapresentada à Câmara dos Deputados^[2], em uma exposição acerca dos fatores que contribuem para os altos preços praticados no mercado de combustíveis.

Novamente, o Cade alertou que a concentração de mercado na cadeia de produção do petróleo e seus derivados, onde apenas quatro empresas praticamente dominam todo o setor, é uma das principais razões para o alto valor dos preços de combustíveis.

Tamanho é o nível de concentração de mercado que o Cade sequer permitiu os atos de concentração da Ultragaz com a Liquigás[3] (28 de fevereiro de 2018) e da Ipiranga com a Alesat[4] (2 de agosto de 2017), sob o argumento de que tais operações ensejariam prejuízos excessivos à já debilitada concorrência do setor.

Deve-se observar que a falta de concorrência do setor de combustíveis — que provoca ineficiências no abastecimento nacional e induz a alta dos preços praticados — é fomentada pelo próprio regramento imposto pela Agência Nacional do Petróleo (ANP).

Tanto isso é verdade que o Cade recentemente instaurou os inquéritos administrativos 08700.006892/2018-12 e 08700.006892/2018-12, para investigar o monopólio da Petrobras no setor de refino e os efeitos anticoncorrenciais provocados pelo regramento das resoluções ANP 58/2014 (distribuição de combustíveis), 43/2009 (distribuição e revenda de etanol) e 41/2013 (revenda de combustíveis).

No que toca as citadas resoluções da ANP, a investigação do Cade foca especialmente (i) a proibição da comercialização direta entre os produtores (refinarias e usinas) e os postos de combustíveis, (ii) a obrigação de os postos bandeirados comprarem gasolina apenas do dono da sua bandeira, (iii) a proibição de um distribuidor vir a fornecer combustível para um posto revendedor que ostente bandeira diversa da sua, e (iv) a proibição de verticalização entre distribuidores e revendedores[5].

Notadamente, a obrigatoriedade de se impor um atravessador (isto é, as distribuidoras), ainda que os produtores tenham plenas condições para vender diretamente para os postos revendedores, eleva exponencialmente (e de forma desnecessária) o custo da operação.

Esse fato foi percebido durante a crise dos combustíveis de 2018, tanto que uma das medidas para se contornar a falta de abastecimento foi a suspensão temporária da proibição da venda direta, por meio do Despacho ANP 671, de maio de 2018[6].

O Cade inclusive já propôs, em maio do ano passado, no documento “Repensando o setor de combustíveis: medidas pró-concorrência”, que os produtores de álcool fossem permitidos de vender diretamente aos postos de combustíveis[7].

A venda direta do álcool combustível também já foi objeto de discussão tanto na Câmara dos Deputados, através do Projeto de Lei 10.316/2018 (que foi arquivado), como no Senado Federal, por meio do Projeto de Decreto Legislativo 978/2018 (ainda em tramitação).

Neste cenário, foi apresentado o Projeto de Lei 1.639/2019 pelo deputado Federal Hugo Motta, para, modificando a atual Lei 9.478/98 (Lei do Petróleo), fomentar a concorrência no setor de combustíveis, reduzir os preços praticados no setor e aumentar a eficiência de fornecimento e comercialização do mercado.

As medidas desse projeto de lei visam combater diretamente os principais entraves da atual legislação — percebidos pelo Cade, tanto que são objeto dos aludidos inquéritos administrativos — de forma a:

- permitir a comercialização direta entre os produtos e os revendedores (onde seja viável tal operação), para aumentar a eficiência da operação e reduzir os custos;
- flexibilizar a regra de fidelidade à bandeira, de forma que os postos de combustíveis possam comprar uma parcela de seu combustível de outros fornecedores (aumenta a concorrência entre os fornecedores e, assim, pressiona os preços para baixo);
- permitir a verticalização entre distribuidores e revendedores, o que, segundo o Cade, aumenta a eficiência da operação e contribui para a redução dos preços;
- permitir as bombas de autosserviço, operadas pelo próprio consumidor.

Conclui-se, portanto, que o PL 1.639/2019 segue o entendimento adotado pelo Cade, implementando medidas que irão contribuir para o aumento da concorrência e para redução da concentração de mercado no setor de petróleo e combustíveis, o que, por sua vez, provoca um aumento na eficiência alocativa entre os *players* do mercado e uma redução no preço final do produto ofertado ao consumidor.

**Com a colaboração da equipe de Advocacy Oil & Gás do MJAB Advogados*

[1] Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdc/audiencias-publicas-1/realizadas-em-2013/carteis-de-combustiveis/apresentacao-cade>

[2] Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cme/audiencias-publicas/2018/23-05-2018-aumento-do-preco-dos-combustiveis>

[3] Disponível em: <http://www.cade.gov.br/noticias/cade-rejeita-aquisicao-da-liquigas-pela-ultragaz>

[4] Disponível em: <http://www.cade.gov.br/noticias/compra-da-alesat-pela-ipuranga-e-vetada-pelo-cade>

[5] Vide art. 31, I c/c art. 32, §4º e art. 33 da Res. ANP 58/2014; art. 2, VI “v)” c/c art. 6º, II da Res. ANP 43/2009; art. 8º, IX e X c/c art. 25, §2º, II e §4º c/c art. 26 da Res. ANP 41/2013.

[6] Disponível em: <http://legislacao.anp.gov.br/?path=legislacao-anp/despachos/2018/maio&item=desp-671-2018>

[7] Disponível em: http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/contribuicoes-do-cade/contribuicoes-do-cade_medidas-28maio2018-final.pdf

Date Created

04/04/2019