

CONCORRÊNCIA NO SETOR DE COMBUSTÍVEIS E A VERTICALIZAÇÃO DA CADEIA DE DISTRIBUIÇÃO

Felipe Neiva Mundim¹

O combustível, em sua mais variada forma, tem sido importante insumo para a Humanidade. Desde os primórdios da nossa história o uso de combustível tem relação próxima com o desenvolvimento e crescimento econômico da sociedade, e. g. a queima de madeira e palha nas civilizações primitivas; uso do carvão mineral na primeira revolução industrial; adoção de combustíveis líquidos no último século e etc.

No Brasil, em 2018, a categoria dos caminhoneiros mobilizou uma greve de elevada proporção. Os manifestantes cobraram do Governo Federal uma reação frente aos reajustes frequentes nos preços dos combustíveis. Na época, a mobilização foi caracterizada por paralisação e bloqueios de rodovias, que resultou em desabastecimento e longas filas em postos combustíveis, além de escassez de alguns remédios e gêneros alimentícios.

No atual Governo, durante o ano de 2019, o preço dos combustíveis tem sido pauta constante do Ministério da Infraestrutura, que acolheu as atribuições do antigo Ministério de Minas e Energia; e da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Além disso, a elevação do preço dos combustíveis é rotineiramente mencionada publicamente pelo Presidente da República.

Falha de mercado

A falha de mercado identificada pela Agência Reguladora – e que na sua visão o Estado deve atuar – consiste na tentativa de minimizar a probabilidade de ocorrência de possíveis práticas anticompetitivas verticais ou de efeitos mercadológicos indesejáveis derivados de integrações verticais, tais como:

- Discriminar o preço de agentes não-verticalmente integrados;
- Discriminar a qualidade de agentes não-verticalmente integrados;
- Recusar a venda para agentes não-verticalmente integrados;

¹ Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Montes Claros. Pós-graduando em Defesa da Concorrência e Direito Econômico na Fundação Getúlio Vargas com previsão de conclusão em 2020. Mestrando em Economia no IDP com previsão de conclusão em 2020. Atualmente, é Coordenador de Estudos e Atos de Concentração no CADE.

- Entre outras condutas, que retirem a competitividade dos agentes não-verticalmente integrados e, no limite, “fechem o mercado” para os agentes não-verticalmente integrados, forçando-os a sair (*market foreclosure*).

Solução proposta

A proposta pela ANP para mitigar o “risco” de fechamento de mercado foi a edição da Portaria ANP nº 116/2000, que em seu artigo 12 estabelece que: “é vedado ao distribuidor de combustíveis líquidos de petróleo, álcool combustível e outros combustíveis automotivos, o exercício da atividade de revenda varejista”.

Solução de Governo X Solução de Mercado

A ANP não disponibiliza de forma pública um estudo que mensura a dimensão da falha de mercado para justificar a necessidade de intervenção do ente governamental, através de uma regulação que impeça a verticalização no setor de distribuição e revenda de combustíveis.

A fim de explicar a solução de regulação apresentada, o único argumento possível (porém insuficiente) é que a Agência pretende impedir eventual fechamento de mercado. Ora, em pesquisa realizada no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), na base de julgados do Tribunal Administrativo do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), não é possível encontrar ao menos uma decisão proferida condenando as partes pela prática de fechamento vertical (*vertical foreclosure*).

Literatura sobre Vertical Foreclosure

O fato de não existir, até o momento, condenação no Cade pela prática de fechamento vertical corrobora diversos estudos acadêmicos que questionam os incentivos econômicos para que a firma do *upstream*, embora tivesse a capacidade, exclua e discrimine os rivais no *downstream*. De acordo com Bork, no livro **The Antitrust Paradox** (1978, p. 231), as “fusões verticais não criam ou aumentam o poder da empresa de restringir a oferta. A habilidade para restringir a quantidade depende do *share* no mercado ocupado pela empresa. Fusões horizontais aumentam o *market share*, mas fusões verticais não”.

Na academia existe uma série de estudos que demonstram que a imposição de regulação que proíba a relação vertical entre os elos da cadeia aumenta os preços e reduzem a concorrência. O efeito para os consumidores é menor conveniência, menor concorrência e maiores custos.

Os estudos empíricos são uníssonos, conforme pode ser observado no quadro a seguir, ao demonstrar diminuição do bem-estar do consumidor, aumento de preços,

aumento de custos e diminuição da quantidade ofertada. Não há um estudo empírico para o caso brasileiro.

Quadro 1 - Avaliação empírica dos efeitos das restrições verticais

Autor	Ano	Indústria	Variável Dependente	Efeito (Y)*	Efeito (W)*
<i>Exclusividade Territorial</i>					
Smith li	1982	Distribuição De Automóveis	# De Concessionárias	-	Ambíguo
Culbertson And Bradford	1991	Distribuição De Cerveja	Preço	+	-
<i>Venda Casada</i>					
Hass-Wilson	1987	Lente De Contato	Preço	+	-
<i>Fixação De Preço De Revenda</i>					
Ornsstein And Hanssens	1987	Bebidas Alcoolicas	Preço	+	-
			Valor Da Licença	+	
			Consumo	-	
<i>Restrições De Rescisão</i>					
Smith li	1982	Distribuição De Automóveis	# De Concessionárias	+	Ambíguo
Brickley, Et. Al.	1991	Várias	Retorno Das Ações	-	-
<i>Licenciamento De Concessionárias</i>					
Smith li	1982	Distribuição De Automóveis	Preço	+	-
			Consumo	-	
			# De Concessionárias	-	
<i>Lei Que Restringe A Integração Vertical</i>					
Barron, And Umbeck	1984	Gasolina	Preço	+	-
			Horas	-	
Slade	1998	Varejo De Cerveja	Preço	+	-
Vita	2000	Gasolina	Preço	+	-
Blass And Carlton	2001	Gasolina	Custo	+	-

*Efeito (Y) demonstra o efeito na variável dependente. Efeito (W) demonstra o efeito no bem-estar do consumidor.

Fonte: SLADE & LAFONTAINE (2008). Tradução livre.

Considerações finais

A ANP, pela restrição imposta pela regulação, não admite que por meio de uma integração vertical seja possível que advenham reduções de custos, e.g. através da eliminação de dupla margem, o que seria benéfico para o consumidor. O atual regramento dispõe da Lei nº 12.529/2011 que estabelece que o Cade deve ponderar as eficiências específicas de cada ato de concentração vis-à-vis seus efeitos negativos (art. 88, § 6º), ou seja, os efeitos líquidos advindos do ato de concentração serão avaliados a partir do cotejo entre os benefícios específicos resultantes da operação e os potenciais prejuízos para o bem-estar dos consumidores advindos da eliminação de concorrência.

Neste contexto, é salutar destacar que, em 2018, a ANP divulgou a Tomada Pública de Contribuições nº 3/2018 com objetivo de coletar dados, informações e evidências que contribuam para a análise da verticalização da cadeia de distribuição de combustíveis

Diante do exposto, considera-se que uma proibição regulatória de toda e qualquer integração vertical entre agentes de um setor pode ser restritiva demais e desproporcional, como é o caso da proibição da verticalização da cadeia de distribuição de combustíveis. Visto que a administração pública federal possui mecanismos mais eficientes de atuação: (i) preventivamente, pela análise e decisão sobre as fusões e aquisições; e, (ii) repressivamente, pela investigação e julgamento de outras condutas contrárias à livre concorrência.

Referências bibliográficas

ANP. Portaria ANP nº 116 de 05/07/2000

_____. Relatório Executivo. Dezembro/2019. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/arquivos/dados-estatisticos/scb/2019-dezembro-relatorio-executivo.pdf>

_____. Tomada Pública de Contribuições nº 3/2018 - Verticalização da cadeia de distribuição de combustíveis. Disponível em <http://www.anp.gov.br/consultas-audiencias-publicas/370-tomada-publica-de-contribuicoes/4776-tomada-publica-de-contribuicoes-n-3-2018-verticalizacao-da-cadeia-de-distribuicao-de-combustiveis>

BORK, Robert H., *The Antitrust Paradox*, 1993 New I. Nova York: The Free Press, 1978.

CADE. Caderno do Cade: Varejo de Gasolina. Disponível em: <http://www.cade.gov.br/acesso-a-informacao/publicacoes-institucionais/dee-publicacoes-anexos/cadernos-do-cade-varejo-de-gasolina.pdf>

_____. Guia para Análise de Atos de Concentração Horizontal. Disponível em: http://www.cade.gov.br/acesso-a-informacao/publicacoes-institucionais/guias_do_Cade/guia-para-analise-de-atos-de-concentracao-horizontal.pdf

_____. Repensando o setor de combustíveis: medidas pró-concorrência. Disponível: http://www.cade.gov.br/acesso-a-informacao/publicacoes-institucionais/contribuicoes-do-cade/contribuicoes-do-cade_medidas-28maio2018-final.pdf

SLADE, Margaret; LAFONTAINE, Francine. (2008) Exclusive Contracts and Vertical Restraints: Empirical Evidence and Public Policy. Cap.10. In BUCCIROSSI, Paolo.; *Handbook of Antitrust Economics*. Massachussets: MIT Press, 2008.