



AbriLivre

Associação Brasileira de Revendedores
de Combustíveis Independentes e Livres

Rua Dr. Renato Pires de Barros, 7-7 - CJ 63
Itaim Bibi - São Paulo/SP

www.abrilivre.org

São Paulo, 10 de fevereiro de 2021.

Ao

Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE

Setor de Edifícios de Utilidade Pública Norte – SEPN, Entrepradra 515, Cj. D, Lote 4, Edifício Carlos Taurisano, Brasília – DF, CEP 70770-504

At.: Ilmo. Sr. Presidente do CADE, Dr. Alexandre Barreto de Souza

Ilmo. Sr. Superintendente-Geral, Dr. Alexandre Cordeiro

Ilmo. Sr. Procurador-Chefe, Dr. Walter de Agra Junior

Ilmo. Sr. Economista-Chefe, Dr. Guilherme Mendes de Resende

Ilmo. Sr. Procurador-Titular, Dr. Waldir Alves

Enviado por E-mail: gab.presidencia@cade.gov.br
superintendencia@cade.gov.br
proc-cade@cade.gov.br
dee@cade.gov.br
pgr-mpfcade@mpf.mp.br

À

Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade, do Ministério da Economia – SEAE

Esplanada dos Ministérios, Ministério da Economia, Bloco J, 7º andar, Brasília – DF, CEP 70053-900

At.: Ilmo. Sr. Secretário, Dr. Geanluca Lorenzon

Enviado por E-mail: agenda.seae@economia.gov.br

Ref.: Procedimento Administrativo nº 08700.006554/2020-97 e Termo de Compromisso de Cessação nº 08700.002715/2019-30 – Alienação Refinarias da Petrobras.

Ilustríssimos Senhores,

ABRILIVRE – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REVENDEDORES DE COMBUSTÍVEIS INDEPENDENTES E LIVRES (“ABRILIVRE”), associação privada e sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ/MF sob nº 33.790.721/0001-00, com sede à Avenida Brigadeiro Faria Lima, 3.729, 4º e 5º andar, bairro Itaim Bibi, CEP 04538-905, e SINDICATO DO COMÉRCIO VAREJISTA DE DERIVADOS DE PETRÓLEO DO ESTADO DO CEARÁ – SINDIPOSTOS-CE, entidade sindical, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 07.339.203/0001-56, com sede à Av. Engenheiro Santana Júnior, nº 3000, sala 605, bairro Cocó, Fortaleza/CE, CEP 60.192-200, vem, por meio da presente e representada por seu Diretor Executivo (Doc. 01), abaixo

1

Analisado pelo Departamento Jurídico
EM: 09/03/21
Caroline Bandeira
Advogada

assinado, nos termos dos artigos 9º, VIII, 13, I, II e III, 15, VIII, 17 e 19, IV e VIII da Lei nº 12.529/11, expor e requerer o que segue acerca dos efeitos anticompetitivos que serão gerados aos mercados brasileiros de distribuição e revenda de combustíveis se for efetivada a alienação das refinarias detidas pela Petróleo Brasileira S.A. – Petrobras aos grupos Raízen e Ultra, controladores, respectivamente, das distribuidoras de combustíveis Raízen e Ipiranga, conforme noticiado pela imprensa¹ e reforçado no fatos relevante divulgado recentemente pelo Grupo Ultra (Doc. 02).

I. Da Legitimidade da ABRILIVRE e do SINDIPOSTOS-CE.

Inicialmente, destaca-se que a ABRILIVRE é uma associação fundada em 21 de março de 2019, com o propósito de representar os interesses comuns dos revendedores de combustíveis líquidos, bandeirados ou sem bandeira, de todo país.

Consoante os arts. 1º, 2º e 4º, do estatuto social da associação, ora anexado (Doc 01), a ABRILIVRE é uma associação civil, sem fins lucrativos, com sede social e foro jurídico na cidade de São Paulo, estado de São Paulo, à Avenida Brigadeiro Faria Lima, 3.729, 4º e 5º andar, bairro Itaim Bibi, CEP 04538-905.

Verifica-se que dentre os objetivos da ABRILIVRE encontra-se aquele de defender e zelar pelos direitos e interesses de seus Associados (revendedores de combustíveis líquidos e lojas de conveniência), representando-os perante todos os poderes da República, podendo para tanto adotar quaisquer ações que garantam a defesa de seus direitos coletivos ou indivíduos homogêneos.

Da mesma forma o SINDIPOSTOS-CE, entidade sindical, representa os direitos e interesses dos revendedores varejistas de combustíveis e derivados de petróleo do estado do Ceará.

Nesse contexto de defesa dos interesses coletivos e individuais homogêneos de seus Associados, entende-se que a alienação das refinarias da Petrobras aos grupos controladores de duas (Raízen e Ipiranga), das três principais distribuidoras do país, conforme noticiado pela imprensa em geral e confirmado pelo fato relevante destacado acima (Doc. 02), ao invés de fomentar e acirrar a concorrência nos segmentos de refino de petróleo e de distribuição e revenda de combustíveis líquidos, gerará efeitos absolutamente opostos, concentrando ainda mais os dois últimos segmentos ao elevar a posição dominante dessas duas distribuidoras e, por

¹ Disponível em <<https://www.gazetadopovo.com.br/parana/avanco-de-negociacao-no-rs-deixa-caminho-livre-para-grupo-raizen-comprar-a-repar/>>. Acessado em 04.02.21.

Analisado pelo Departamento Jurídico

EM: 09/03/21

Carolina Bandeira
Advogada

consequente, elevando os preços da gasolina A e do diesel A adquiridos por distribuidoras concorrentes e da gasolina C e diesel B, adquiridos por revendedores e consumidores finais.

Assim, pelas razões expostas sumariamente a seguir e que foram apresentadas de forma mais completa em manifestação, anexa (Doc. 03), apresentada pela ABRILIVRE ao Ministério de Minas e Energia, no âmbito do Grupo Abastece Brasil, vimos pela presente requerer deste i. Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência – CADE e desta i. Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade, do Ministério da Economia – SEAE a adoção das medidas cabíveis, no âmbito de suas respectivas competências, para impedir a alienação das referidas refinarias aos Grupos Ultra e Raízen ou às distribuidoras Ipiranga, Raízen ou BR (aqui denominadas de "Distribuidoras Dominantes"), de forma a se ter o cumprimento integral da finalidade de ampliação da livre concorrência que levou esta i. CADE a celebrar com a Petrobras o Termo de Compromisso de Cessação – TCC anexo (Doc. 05).

II. Do Breve Sumário dos Problemas Competitivos Gerados pela Alienação das Refinarias da Petrobrás a Qualquer das Distribuidoras Dominantes.

Em breve síntese, é de conhecimento notório deste i. CADE e da i. SEAE que o setor de distribuição de combustíveis líquidos no Brasil é altamente concentrado nas mãos das três principais distribuidoras do país (BR, Ipiranga e Raízen, aqui denominadas conjuntamente, "Distribuidoras Dominantes") e com elevadas barreiras à entrada.

Nesse sentido e conforme tratado exemplarmente pela i. Superintendência-Geral – SG em parecer emitido no âmbito da análise do Ato de Concentração nº 08700.006444/2016-49² ("AC Ipiranga / Alesat"), o qual pede-se vênias para transcrevê-lo em grande parte abaixo, o mercado de distribuição no Brasil é caracterizado precipuamente pela necessidade de infraestrutura logística; infraestrutura esta que, por sua vez, depende do acesso a oleodutos, bases de estocagem em portos marítimos e fluviais, assim como aos centros e bases de distribuição primárias e secundárias de distribuição.

Como bem apontado pela SG no referido parecer, atualmente, grande parte dessa infraestrutura é controlada pela Petrobras, a partir dos ativos de propriedade da

² Requerentes: Ipiranga Produtos de Petróleo S.A. e Alesat Combustíveis S.A.

Transpetro e de suas refinarias, ou pelas Distribuidoras Dominantes, de forma que este mercado de distribuição caracteriza-se por haver elevadas barreiras à entrada, como corretamente apontado pela i. SG e confirmado pelo Tribunal do CADE no julgamento do AC Ipiranga / Alesat³, assim como de outros casos envolvendo os mercados de distribuição e revenda, *in verbis*:

33. *O negócio de distribuição é fundamentalmente logístico, mas sua lógica também atende aos imperativos das indústrias de energia e de infraestrutura em geral. Por transportar energéticos, a distribuição é afetada pela densidade energética do produto, o que determina, por exemplo, o ponto de substituíbilidade entre etanol e gasolina. Uma participação mais elevada de custos fixos também está presente, manifestando-se, por exemplo, na propriedade de bases e terminais para estoque, nas características de rede e na disputa por terrenos logística e geograficamente bem localizados.*

34. *Os ativos de estoque da atividade de distribuição são de dois tipos: terminais (terrestres ou aquaviários) e bases de combustíveis. Os terminais se localizam próximos a portos, dutos ou ferrovias e geralmente recebem o combustível da produtora ou de um fluxo de cabotagem. São ativos que não podem ser diretamente detidos por distribuidoras, constituindo-se idealmente como espaços de operadores logísticos disponíveis para atendimento às distribuidoras e outros agentes. Não obstante, as GRANDES DISTRIBUIDORAS pertencem a grupos econômicos que são proprietários da MAIOR PARTE dos terminais portuários autorizados a movimentar combustíveis líquidos no país, o que, como se verá à frente, é DETERMINANTE para a existência de BARREIRAS À ENTRADA e de DIFICULDADES por parte das DISTRIBUIDORAS MENORES em oferecer efetiva contestação frente às grandes.*

35. *Por sua vez, as bases são propriamente os ativos das distribuidoras, canalizando os fluxos ao longo de sua cadeia de operações. Elas são compostas basicamente por tanques de armazenamento, pátio e plataformas de carregamento e descarregamento dos modais de carga (dutos, vagões de trem, caminhões-tanque). Conforme será relatado em breve, a POSSE de bases com acesso a modais estratégicos na localidade pode ser um GRANDE diferencial competitivo para uma distribuidora na competição em um corredor logístico. Antes de 2014, era possível a uma distribuidora entrar no mercado apenas arrendando espaço em bases alheias, sem possuir base própria. No entanto, com a edição da Resolução ANP no 58/2014, as entrantes devem possuir propriedade, exclusiva ou compartilhada (condomínio), sobre 750 m³ de espaço em base que atenda aos requisitos da Resolução ANP no 42/2011.*

36. *Devido aos variados fluxos entre os ativos de estoque, a distribuição pode ser decomposta em uma série de atividades concatenadas. De maneira simplificada, os fluxos logísticos dentro da distribuição ocorrem conforme o esquema abaixo:*

37. *O fluxo primário representa a recepção do combustível por parte da distribuidora. Em geral, o traslado nessa etapa é feito por meio de dutos ou de cabotagem. O estoque do combustível recebido é feito nas chamadas bases primárias das distribuidoras, que são aquelas bases localizadas muito próximas ao ponto de entrega do combustível (refinaria ou terminal). Das bases primárias, o combustível é transferido via modal rodoviário, aquaviário ou ferroviário para as chamadas bases secundárias, que se localizam idealmente o mais próximo possível dos pontos de maior densidade de demanda. A entrega para o*

³ Vide voto do Conselheiro [X].

Analisada pelo Departamento Jurídico

EM: 09/03/21

Carolina Bandeira
Advogada

varejo ocorre a partir de qualquer um desses pontos de estoque e, no Brasil, é feita quase que exclusivamente pelo modal rodoviário.

39. A detenção de ativos logísticos pode representar custos elevados para uma empresa. De acordo com Soares (2003), a estrutura de custos das distribuidoras é composta por três rubricas: custos de investimento em tancagem, custos de movimentação do produto e custos de manutenção dos estoques. A ANP (2016) identifica três vetores principais de atuação estratégica para diminuir esses custos:

- i. Escala de comercialização;
- ii. Modal de transporte utilizado; e
- iii. Distâncias em função da localização dos ativos.

50. No Ato de Concentração no 08012.001656/2010-01 (Cosan-Shell), houve um intenso contraditório sobre o papel das bases intermodais na obtenção de vantagens competitivas em favor das maiores distribuidoras. As conclusões do CADE sobre esse debate, naquela ocasião, podem ser resumidas como segue:

- i. As bases primárias são preponderantemente multimodais, com acesso a dutos e, frequentemente, ferrovias e aquavias. O acesso às bases primárias é FUNDAMENTAL para uma distribuidora que não deseje depender das maiores para obter fornecimento de derivados;
- ii. As bases secundárias podem ser monomodais ou multimodais, a depender da disponibilidade de infraestrutura nas regiões atendidas. A partir disso, existem dinâmicas competitivas diferentes nas regiões. As bases secundárias em regiões com infraestrutura tendem a se localizar ao longo das ferrovias ou aquavias e o seu diferencial de custo tende a favorecer as distribuidoras maiores e/ou já instaladas nas vias, comprimindo a margem das demais. Por sua vez, as bases secundárias em regiões atendidas pelo modal rodoviário tendem a apresentar uma maior flexibilidade de localização e menor necessidade de escala, não penalizando tanto as distribuidoras menores ou entrantes;
- iii. Apesar das vantagens oferecidas pelos modais mais eficientes, a decisão de operar uma base multimodal exige que a distribuidora possua escala suficiente, devendo ser capaz de adquirir e manter um nível de suprimento mais elevado e estável. Assim, bases multimodais são com mais frequência constituídas em condomínio, especialmente entre distribuidoras menores, de modo a diluir os custos fixos e garantir escala e regularidade;
- iv. Devido à variedade de perfis entre distribuidoras e às especificidades de cada corredor logístico, nem sempre as bases multimodais serão mais eficientes considerando o posicionamento logístico da distribuidora. Em alguns casos, as bases secundárias monomodais podem oferecer condições de rivalidade, o que depende de uma avaliação mais pormenorizada do corredor e da localidade em questão;
- v. Há sérios gargalos na infraestrutura de transporte de combustíveis líquidos brasileira, o que constitui significativo limitador para a entrada de novos agentes e FAVORECE as distribuidoras que já se instalaram nos melhores pontos. As quatro distribuidoras nacionais (Petrobras, Ipiranga, Raízen e Alesat) já se instalaram na maior parte das localidades com modal mais eficiente. Portanto, o acesso aos modais mais eficientes passa, necessariamente, pelas condições de acesso a essas bases controladas pelas grandes distribuidoras do setor' (fl. 2721 daquele Ato de Concentração, grifos no original).



Além desse problema de infraestrutura logística, note-se que em seu estudo a i. SG apontou outra característica do mercado de distribuição brasileiro, que pode impactar direta e negativamente a já baixa dinâmica concorrencial desse setor se efetivada a venda das refinarias da Petrobras a qualquer das Distribuidoras Dominantes, qual seja a política de preços isonômica adotada pela Petrobras em relação ao fornecimento de gasolina A e diesel A produzidos e ofertados por suas refinarias às distribuidoras.

Conforme destacado pela i. SG, embora a Petrobras adote uma política de preços isonômica, há no mercado de distribuição vantagens competitivas em termos de descontos por volume, de forma que as Distribuidoras Dominantes acabam cobrando gasolina A e diesel A a preços comparativamente mais baixos do que aquele pago pelas distribuidoras menores, garantindo-lhes uma vantagem em termos de custos, conforme destacam os trechos a seguir:

42. No julgamento do Ato de Concentração nº 08012.001656/2010-01 (Cosan-Shell), o CADE concluiu que a precificação do fornecimento da Petrobras a montante, apesar de isonômica, confere descontos relevantes conforme a escala de compras, o que FAVORECE ainda mais as distribuidoras que operam com maior densidade de movimentação. Por sua vez, Maligo (2005b) enfatiza a capacidade de estoque e a sua relação com os custos financeiros e o posicionamento logístico:

53. Um fator adicional que aprofunda as tendências relatadas acima é a política de preços da Petrobras, embora seja isonômica dentro de um mesmo polo de fornecimento, varia conforme os polos. Desse modo, distribuidoras com acesso a mais polos conseguem manter uma política de precificação mais robusta.

56. Por fim, à semelhança de outros mercados de infraestrutura, as distribuidoras utilizam sua capacidade ociosa de maneira estratégica. No cenário atual, nenhuma distribuidora consegue estar presente de maneira satisfatória em todas as localidades. Por isso, todas elas necessitam negociar contratos de cessão umas com as outras. Assim, quanto mais infraestrutura própria em lugares diferentes uma distribuidora possui, maior seu poder de barganha ao tentar negociar cessão com outras distribuidoras. Ainda, a cessão de espaço depende não só da capacidade ociosa, como também da decisão da empresa potencialmente cedente. As maiores conseguem suportar perdas mais substanciais ao agir estrategicamente para evitar a entrada de uma concorrente menor e indesejada. Mais uma vez, observa-se aqui a presença de vantagens que pendem para o lado das distribuidoras de maior escala e alcance territorial". (Destacamos)

Denota-se pelo exposto acima, portanto, que as três Distribuidoras Dominantes já detêm o controle sobre os principais ativos necessários para o exercício da atividade de distribuição e que, mesmo a Petrobras adotando uma política de preços supostamente isonômica, estas três, em razão da maior escala e do maior poder de barganha, já recebem da Petrobras maiores descontos e, portanto, melhores



condições de compra, o que significaria, em tese, melhores e maiores condições para garantir preços menores e mais competitivos a seus revendedores.

Ou seja, e em outros termos, se o racional econômico para as Distribuidoras Dominantes adquirirem as refinarias é a de tornarem-se ainda mais competitivas em termos de custos, percebe-se pela análise feita pela i. SG que este cenário já existe para estas com o monopólio da Petrobras sobre o refino e, conseqüentemente, venda de gasolina A e diesel A. Ressalte-se, ainda, que no caso do Grupo Raízen, este é também o líder nacional na produção de etanol anidro, utilizado na mistura da gasolina C, e do etanol hidratado, concorrente direto da gasolina C, principalmente a partir do aumento da frota de veículos flex no país.

Ocorre, contudo, como também apontado pela i. SG no referido estudo, que mesmo com essas vantagens competitivas, verifica-se, na prática, que as Distribuidoras Dominantes possuem preços mais elevados do que aqueles praticados por distribuidoras de menor porte. As razões que levariam a esses preços mais elevados, segundo a i. SG, seriam primordialmente três: (a) estratégia de diferenciação competitiva a partir da marca e serviços acessórios e não preço; (b) contratos de exclusividade de fornecimento de longo prazo e com multas elevadas; e (c) incentivos estratégicos para coordenação tácita de preços, conforme destacam os trechos transcritos a seguir e extraídos do referido estudo:

"6.5.2. O alinhamento de incentivos entre distribuição e revenda e o reforço da probabilidade de exercício de poder coordenado decorrente da operação.

395. É natural que as distribuidoras, ao encontrar o ambiente supra relatado na revenda, lidem com isso estrategicamente, de maneira a aumentar seus ganhos. Mas, ao contrário do que seria ideal para a concorrência, as distribuidoras não são negativamente afetadas pela presença de coordenação de preços na revenda, sobretudo as grandes distribuidoras. Primeiro porque a baixa elasticidade-preço da demanda faz com que suas vendas quase não sejam afetadas pela conduta. Segundo porque as distribuidoras maiores são liberadas para concorrer pelos atributos nos quais elas têm vantagem competitiva: marca, serviços agregados, dentre outros fatores ligados à bandeira. Terceiro porque podem se aproveitar do aumento da margem da revenda causado pela coordenação para comercializar um combustível mais caro e, com isso, capturar margem da revenda e reduzir as perdas com dupla marginalização. Quarto porque a coordenação de preços na revenda reduz a pressão competitiva que os postos colocam sobre o preço de fornecimento das distribuidoras. Por último, porque evitar a chamada "guerra de preços" (isto é, competição sem colusão) já é uma prática estabelecida do mercado, o que pode tornar muito custoso às distribuidoras tentar causar uma mudança institucional abrupta em vez de simplesmente aderir aos incentivos preexistentes da revenda e incorporar a prática vigente.

396. Nesse sentido, como explicou o então Conselheiro Alessandro Octaviani em voto no Processo Administrativo nº 08012.011042/2005-61 (julgado em 2014):

A racionalidade econômica desse alinhamento da [distribuidora] Shell no mercado downstream pode ser depreendida da constatação de que a guerra de preços entre os revendedores gera pressão nos distribuidores, para que estes abaxem o preço do combustível, para uma possível prática de preços mais competitivos no mercado.

Analisada pelo Departamento Jurídico

EM: 09/03/21


Carolina Bandeira
Advogada



Essa racionalidade mostra-se inclusive materialmente comprovada nos autos, com base no e-mail anteriormente colacionado. Assim, garantir que o revendedor consiga manter o volume de vendas a PREÇO MAIS ALTO permite que a distribuidora aumente a sua própria margem. (Fl. 1305 daqueles autos.)

397. Aida, Nunes e Gomes (2005):

minimizando o risco da relação agente-principal e operando o varejo de forma a maximizar o seu lucro, o conjunto distribuidora/revendedor atua, na prática, como uma empresa verticalmente integrada, de forma a evitar a dupla marginalização. (Nunes e Gomes, 2005, p. 4.)

398. *Ou seja, na realidade, a cartelização na revenda pode ser benéfica para as distribuidoras. Assim, constata-se a existência de um alinhamento de incentivos pré-constituído entre a distribuição e a revenda para que haja uma maior uniformização dos preços no mercado, em especial no segmento a jusante.*

399. *Uma distribuidora que queira ver um mercado local cartelizado tem basicamente duas ferramentas à sua disposição:*

- i. *Manipular e majorar as condições estruturais descritas acima que induzem o mercado de revenda em direção à coordenação, controlando seletivamente variáveis como preço de fornecimento, volume vendido, crédito e outros mecanismos de alívio aos postos; ou*
- ii. *Gerir o acordo colusivo de maneira direta, por meio de gerentes interagindo na ponta com as revendedoras e fixando o preço final.*

400. *Antes de pormenorizar cada uma dessas estratégias, vale observar que elas não são fruto de mera especulação teórica: ambas já foram observadas empiricamente na jurisprudência deste CADE. Ainda, ambas se aproveitam da fragilidade dos postos frente às distribuidoras e de sua extrema dependência das condições de preço e de volume, que são causadas por uma série de fatores já comentados anteriormente (v. seção 6.2.3 e item 6.4.2.2.1).*

401. *A primeira estratégia descrita pode funcionar porque a sensibilidade ao preço é decisiva para a disposição dos agentes em não concorrer por essa variável competitiva, preferindo estabelecer a competição por outra via. Por esse motivo, a distribuidora consegue se utilizar de um conjunto relativamente pequeno de postos para estabelecer uma referência de preços no mercado (price lead), o que foi JUSTAMENTE O QUE A SHELL CONSEGUIU FAZER NO CASO CITADO, MESMO COM POUCO MAIS DE 20% DE PARTICIPAÇÃO DE MERCADO NA REVENDA. Tendo em vista que evitar a guerra de preços é lucrativo tanto para a revenda quanto para a distribuição, um agente a montante pode esperar inclusive uma colusão tácita por parte das concorrentes. No exemplo da Shell, explicou-se no julgamento do caso que: 'Mantendo seus preços fixados em valores mais altos, a Shell esperava que os concorrentes 'revisassem seu posicionamento', voltando a elevar seus preços' (fl. 1314 daqueles autos).*

404. *Note-se o registro, na passagem, da interação entre revenda e distribuição: não só os postos têm um incentivo de se reunir para tentar negociar preços mais uniformes com as distribuidoras, como também alguns postos são mais apoiados pelas distribuidoras. Com efeito, conforme mencionado no item 6.4.2.2.1, pode ser bastante vantajoso para uma distribuidora que queira a cartelização a jusante empoderar uma ou algumas redes de revenda com posição dominante na região. Isso porque, dada a sensibilidade da revenda ao preço, basta que uma rede tenha share suficiente para se tornar uma price lead.*





Evidentemente, uma rede que caiu nos favores das grandes distribuidoras pode lançar uma ameaça de guerra de preços bastante crível para controlar os postos não alinhados – e ela terá toda a capacidade de monitoramento necessária, dados os fatores estruturais da revenda para a cartelização. Desse modo, o comportamento reativo da franja do mercado é não raro obtido com facilidade. Para a rede de postos favorecida, a vantagem é que ela consegue uniformizar seus preços e condições de fornecimento, obter condições favorecidas junto às distribuidoras e eliminar a concorrência entre seus próprios postos na variável preço. Mais um exemplo dessa situação são os indícios preliminares coletados no Inquérito Administrativo no 08012.008859/2009-86 e adotados pelo Plenário do Cade em sede de Recurso Voluntário:

405. Além disso, em razão da estreita interdependência entre distribuição e revenda bandeirada – sendo possível falar-se em uma competição entre bandeiras (v. item 6.2.3) –, a fragilidade perante as grandes bandeiras não se aplica somente a agentes da revenda, mas também às distribuidoras menores. A relativa complementariedade das distribuidoras menores em relação à atuação das grandes e a incapacidade das primeiras de contestar o poder de mercado das segundas, como já colocado ao longo do presente parecer, também se materializa na projeção do maior grau de controle e autoridade das maiores distribuidoras sobre a revenda. As distribuidoras menores herdaram a sensibilidade ao preço ao encontrar na comercialização para a revenda uma fonte importante, porém mais instável, de receita. Tal instabilidade advém do fato de que, devido ao seu perfil mais enxuto [das distribuidoras de menor porte], as vendas à sua própria bandeira (garantia mínima de escala via consumo cativo) são menores ou inexistentes na composição de suas vendas totais. Masson e Alvine (1976), ao estudar o mercado estadunidense de distribuição/fornecimento e revenda de gasolina, concluem que as distribuidoras menores (independents) (i) podem ser fontes de lucro para as maiores (majors) quando atuam na franja do mercado ao adquirir combustível destas, abrir mercado e atuar de forma complementar, mas (ii) passam a ser incômodas quando atuam perto dos pontos de entrega mais atrativos, controlados pelas distribuidoras maiores. De acordo com os autores, a segunda situação causa uma tensão na indústria porque as distribuidoras maiores podem ter um custo unitário maior em razão de sua estratégia de diferenciação pela marca. Para enfrentar esse problema, relatam os autores que as distribuidoras maiores impuseram disciplina por meio do uso da guerra de preço ou pela ameaça de usá-la nas regiões de tensão.

406. Buscando melhor efetivar sua capacidade de induzir a coordenação na revenda, as grandes distribuidoras podem se valer do controle propiciado por seus CONTRATOS DE EMBANDEIRAMENTO para reforçar substancialmente o ALINHAMENTO DE INCENTIVOS já previamente existente entre a distribuição e a revenda no sentido da cartelização do mercado. A FIDELIZAÇÃO E A VERTICALIZAÇÃO DE FATO causadas pelo embandeiramento permitem também aumentar a FRAGILIZAÇÃO DOS POSTOS e, com isso, a CAPACIDADE DA DISTRIBUIDORA DE CAPTURAR MARGEM A JUSANTE. Nas seções anteriores do presente parecer, já se ressaltaram algumas características dos contratos de embandeiramento que majoram a elevada assimetria que caracteriza a relação entre distribuidora e posto. Com multas de rescisão proibitivas aos postos, os contratos duram, em média, de quatro a cinco anos, havendo casos em que duram até dez anos, e incluem cláusulas de exclusividade e de volume mínimo a ser vendido pelo posto. Mas o preço é livre – ou seja, o posto se vê obrigado a negociar preço diuturnamente com a distribuidora sem NENHUMA POSSIBILIDADE DE RECORRER A FORNECIMENTO ALTERNATIVO NO MERCADO, mesmo estando obrigado a dar vazão a um volume mínimo. Com isso, a distribuidora pode favorecer seus postos mais “comportados” e retaliar os postos desviantes de uma mesma região.

407. Aliás, dados os incentivos para a CAPTURA DE MARGEM E A COLUSÃO TÁCITA, uma distribuidora pode CONTAR TAMBÉM COM A AJUDA TÁCITA OU EXPLÍCITA



DE OUTRAS DISTRIBUIDORAS COM EMBANDEIRADOS na região ao tentar disciplinar seus próprios postos nos mercados mais concentrados. Ao comentar sobre a possibilidade de usar bonificações seletivas para lidar com os postos no mercado argentino, Serebrisky (2000) conclui que 'A concorrência em preço ao nível do varejo está determinada, em grande medida, pelos atacadistas, e mesmo quando as companhias insistem que os operadores independentes podem fixar livremente o preço, a magnitude dos ajustes de preços que os operadores podem fazer são muito reduzidas se não contam com a assistência ou o acordo dos atacadistas'. Ainda, nos mercados em que as distribuidoras atingem um domínio suficiente a montante, elas conseguem estabelecer preços de fornecimento mais uniformes, o que pode ser obtido com o auxílio ou até mesmo a demanda por parte das redes de revenda. Nesse estágio, a assimetria de informação sobre custos enfrentados pelos postos é drasticamente reduzida, facilitando o monitoramento do cartel e a ação das distribuidoras. Como coloca Marvel (1978) sobre o mercado estadunidense:

Geralmente ocorre que os fornecedores (distribuidora) sugerem markups que ligam postos individuais aos preços de atacado das suas aquisições de gasolina. Na extensão de que operadores de postos acreditam que seus fornecedores (no caso, as majors) possuem uma visão mais acurada de todo o mercado de varejo do que eles próprios são capazes de ter, esses operadores são tendentes a adotar os markups sugeridos. Estes markups sugeridos, quando adotados, provêm os fornecedores rivais (major) com um teste pronto do cumprimento de um acordo colusivo. Se os postos de uma distribuidora (major-brand supplier) em alguma área está fixando preços abaixo de outro posto suprido por outra distribuidora, isto pode ser tido como uma evidência de descontos no nível de preço ao atacado. (Marvel, 1978, apud SEI no 0180977, tradução livre.)

408. Foi observado na seção 6.2.3 que há diferentes modelos de gestão e propriedade dos postos embandeirados, o que varia de distribuidora para distribuidora. Naturalmente, os contratos de embandeiramento mais rígidos e que entrelaçam em maior grau a atividade da distribuição e da revenda conferem à distribuidora mais autoridade sobre seus postos. Ainda, as distribuidoras maiores são aquelas que conseguem investir mais na revenda e oferecer preços mais baixos, assegurando, em contrapartida, um maior grau de integração e controle junto a seus bandeirados. À medida em que a distribuidora assume indiretamente as rédeas do negócio a jusante, sua capacidade de efetivamente fixar o preço de sua rede bandeirada aumenta e ela começa a ter mais incentivos para adotar a segunda estratégia descrita acima: a **FIXAÇÃO DIRETA DE PREÇOS NA REVENDA**. Esse foi o caso do já mencionado processo que envolveu a Shell, no qual o gerente da distribuidora simplesmente ditava o preço final que os postos deveriam praticar e garantia, em troca, que o mercado conseguiria ser controlado pela distribuidora, não acarretando perda de competitividade. Lembre-se que o share da revenda Shell no município era de 23% (etanol) e 25% (gasolina) em volume vendido. Naquele mesmo caso, a própria Shell argumentou que a fixação de preços de revenda é uma prática comum e eficiente nesse mercado, sendo útil à distribuidora para controlar a qualidade do combustível e outras diretrizes dadas aos postos.

409. Vale mencionar que outros casos muito semelhantes se encontram ainda em investigação neste Cade: Processo Administrativo no 08700.002821/2014-09, em que a BR Distribuidora está sendo investigada por supostamente coordenar um cartel na revenda de combustíveis no município de São Luís/MA; Processo Administrativo no 08700.009879/2015-64, em que a Ipiranga está sendo investigada por supostamente coordenar um cartel na revenda de combustíveis no município de Joinville/SC; e Processo Administrativo no 08700.010769/2014-64, em que todas as quatro distribuidoras nacionais estão sendo investigadas por cartel na revenda de Belo Horizonte/MG.



412. Na verdade, o mercado nacional apresenta preocupações de exercício coordenado de poder de mercado. Todos os fatores do Guia H para análise de efeitos coordenados de Atos de Concentração estão presentes no mercado analisado:

- i. 'Reduzido número de empresas e/ou concentração de grande parcela da oferta em poucas empresas': o C4 será acima de 75% no cenário com todas as marcas e o C3 será de 100% no cenário contendo somente marcas nacionais. Nos estados com preocupações, todos os C4 passam de 75%, exceto em GO.
- ii. 'Interação em vários mercados': as distribuidoras nacionais interagem em vários mercados locais ao mesmo tempo, bem como nos mercados de outros produtos (a depender do grupo econômico: movimentação e armazenagem, lubrificantes e derivados de petróleo, GNV, gás liquefeito de petróleo, produção de combustíveis, outros setores de logística e energia). Ainda, as nacionais têm uma taxa muito grande de compartilhamento recíproco de bases de distribuição, em exclusão às regionais, assim como de contratos de espaço no caso de Raizen e Ipiranga.
- iii. 'Reduzida capacidade de rivais em expandir a oferta no curto prazo': ocorre com frequência nas localidades com gargalos de infraestrutura. Além disso, as distribuidoras regionais não podem ofertar para postos bandeirados e dependem muitas vezes das distribuidoras maiores para aumentar significativamente sua oferta, tendo em vista sua menor capacidade de acesso a bases primárias e alternativas logísticas. Em algumas, há falta de capacidade ociosa.
- iv. 'Simetria produtiva entre firmas ou homogeneidade tecnológica': Embora os custos logísticos variem conforme o posicionamento das empresas, as nacionais possuem perfil bastante semelhante, estando presentes nas mesmas localidades e compartilhando infraestrutura quase que exclusivamente entre si. Isso pode aumentar seu conhecimento recíproco sobre os custos da atividade, o que é agravado pelo fato de que o fornecimento de derivados tem preço isonômico em cada polo, conforme política de preços da Petrobras. A ANP reforça esse ponto: 'a aquisição junto a um mesmo produtor pode induzir certo grau de uniformidade dos preços, facilitando eventual atuação colusiva a jusante'. (SEI no 0295506, p. 4.) A homogeneidade tecnológica é evidenciada no acesso aos mesmos modais.
- v. 'Homogeneidade de produto e sem necessidade de customização': como colocado, há uma relativa homogeneidade conferida pela própria natureza regulada e comodificada do produto, sendo que os produtos não diferenciados representam a maior parte do mercado.
- vi. 'Reduzido poder de compra de clientes': conforme vem se colocando ao longo do presente parecer, os postos de revenda são notadamente frágeis perante as distribuidoras.
- vii. 'Ordens frequentes e pequenas': ocorre quanto aos postos bandeira branca. Quanto aos revendedores bandeirados, há toda a dinâmica explicada acima. Existe uma garantia mínima de volume, mas a maioria dos contratos estipulam um prazo de cinco anos ou mais para que ela seja cumprida. Como o preço é livre, até mesmo os bandeirados estão sujeitos a uma forma peculiar de negociação constante com a distribuidora.
- viii. 'Baixa elasticidade da demanda do mercado': a cesta de combustíveis tem demanda reconhecidamente inelástica, como colocado.
- ix. 'Transparência nos preços, operação de capacidade, base de clientes, e de outras informações relevantes sobre os competidores e seus comportamentos': o preço na revenda é transparente. Na distribuição,



mencionou-se que as redes de revenda e as distribuidoras têm o incentivo de uniformizar os preços de fornecimento. Assim, quanto mais concentrado o mercado local, maior o incentivo para abolir a assimetria de informação sobre o preço de fornecimento.

- x. 'Estabilidade tecnológica de produtos e processos': as Requerentes colocam que o mercado seria caracterizado por inovações. Porém as inovações são largamente confinadas ao desenvolvimento de acessórios, tais como formas de venda direta ou por aplicativo, programas de benefícios e serviços agregados ao posto. Quanto aos combustíveis, a inovação se limita ao desenvolvimento de modalidades aditivadas. Não há informações nos autos sobre a dinâmica desse segmento, mas, como mencionado [acima], ele representa uma pequena minoria do mercado. Os processos produtivos são marcadamente estáveis.
- xi. 'Maturidade do mercado e previsibilidade da demanda': o mercado se encontra em estágio de maturidade e as oportunidades de vendas nos próximos anos são reduzidas.
- xii. 'Ausência de formas de conduta de precificação mais agressiva e não comprometidas com a cooperação (mavericks)': embora existam incentivos diferenciados de embandeiramento por parte das distribuidoras regionais e da Alesat, em razão de seu perfil de vendas, bem como uma estrutura de custos mais enxuta por parte das distribuidoras locais, a SG entende que todas estão submetidas a fortes incentivos no sentido de aderir a carteis na revenda. Apenas nas localidades menos concentradas e/ou complementares à atuação das grandes distribuidoras é que tais estratégias de precificação diferenciadas podem ser implementadas com sucesso. A operação acaba deteriorando ainda mais o contexto atual ao retirar do mercado a Alesat, o único dos 4 players de atuação nacional que possui uma estratégia de atuação menos alinhada aos interesses dessas grandes empresas, como o compartilhamento de bases com agentes regionais e maior fornecimento aos postos de bandeira branca.
- xiii. 'Histórico de coordenação no MR em questão, ou em mercados de produtos ou de dimensões geográficas comparáveis': trata-se do mercado com maior histórico de coordenação na história do SBDC.
- xiv. 'Relações societárias, empresariais ou comerciais que possam restringir a rivalidade ou aumentar a transparência de informações das empresas no mercado': para além do compartilhamento de infraestrutura, dos contratos de cessão e das informações disponibilizadas pela regulação, as grandes distribuidoras possuem também um sindicato próprio (Sindicom) e, pelo que este Cade aduziu junto ao mercado, muitas vezes são referidas coletivamente como 'as distribuidoras do Sindicom', o que frequentemente esteve atrelado à sua capacidade de se articular com sucesso para obter conquistas em conjunto. A regulação é intensa nesse setor e as empresas necessitam de união para avançar pretensões normativas.
- xv. 'Baixo custo de capital': aplicável às distribuidoras locais e aos postos revendedores.

413. ALÉM DOS INDÍCIOS ACIMA, NÃO É DE SE DESCARTAR A POSICÃO DE OLIGOPSÔNIO DAS DISTRIBUIDORAS NACIONAIS, O QUE PODE SER EQUILIBRADO PELO MONOPÓLIO DA PETROBRAS NO FORNECIMENTO DE DERIVADOS, MAS NÃO É COMPENSADO NO FORNECIMENTO PULVERIZADO DE ETANOL. DADA A HOMOGENEIDADE DOS PRODUTOS ADQUIRIDOS PELAS DISTRIBUIDORAS, QUE ANTES DA DISTRIBUIÇÃO NÃO RECEBEM NENHUMA DIFERENCIAÇÃO DE MARCA, A COORDENAÇÃO PARA EXERCÍCIO DE PODER DE COMPRA É FACILITADA.

Analisada pelo Departamento Jurídico

EM: 09/03/21


Caroline Bandeira
Advogada



414. Por esses motivos, a SG entende que há indícios relevantes de que a presente operação enseja aumento da probabilidade de exercício coordenado de poder de mercado na distribuição. Porém, é necessário enfatizar que as principais preocupações do presente caso residem na capacidade das grandes distribuidoras de utilizarem seu aumento de poder a montante para incrementar as formas de coordenação latentes ou já existentes na revenda. Nesse quesito, as conclusões do parecer encomendado pelas Requerentes não são aplicáveis. A peça se foca na probabilidade de coordenação entre as distribuidoras no mercado a montante, desconsiderando por inteiro toda a dinâmica que se acabou de descrever, que consiste essencialmente na tentativa de induzir a coordenação na revenda a jusante. Com efeito, o fato de que haverá redução de quatro marcas nacionais para três no cenário nacional e de que rivais regionais efetivas estão ausentes em 11 dos 15 mercados estaduais analisados é uma preocupação cuja relevância principal reside na constatação de que a concentração a montante facilita o controle das distribuidoras sobre os mercados locais da revenda. É evidente que esse controle será ainda mais viável se o mercado local estiver concentrado nas mãos das poucas distribuidoras que conseguem auferir todas as substanciais vantagens competitivas da escala de operação nacional – sobretudo se a presença dessas distribuidoras no nível local se reduz de quatro para três, de três para duas ou mesmo de duas para uma nos mercados municipais. Esse foi, aliás, um dos eixos em que se deu o debate do Plenário do Cade no julgamento do já mencionado caso de fixação de preços de revenda por parte da distribuidora Shell, em que o Conselho reconheceu que a probabilidade de ocorrência da prática é mais elevada – e seus efeitos ‘mais perniciosos’ – quando é pequeno o número de firmas a montante com capacidade assimétrica de rivalizar (i.e. distribuidoras nacionais ou regionais de grande participação estadual, em oposição aos outros perfis de distribuidora)”. (Destacamos)

Pelo explicado acima, tem-se, portanto, que a alienação das refinarias da Petrobras a qualquer das Distribuidoras Dominantes acarretará no agravamento da já frágil situação de concorrência no mercado brasileiro de distribuição e revenda de combustíveis.


Isso porque, a Distribuidora Dominante que por um acaso vier a adquirir refinaria(s) da Petrobras, ao se verticalizar a montante, passará a deter, não somente os ativos logísticos pertencentes a esta(s) refinaria(s), reforçando o seu poder de mercado nesse segmento de terminais e bases primárias e secundárias, como ainda passará a ter uma produção de gasolina A e diesel A para uso cativo, reduzindo a oferta desses produtos a outras distribuidoras concorrentes.

Se as três Distribuidoras Dominantes (ou duas das três, como já noticiado) vierem a adquirir as referidas refinarias, além do monopólio local de produção e fornecimento dos combustíveis produzidos por essas refinarias, passarão a ter ainda mais incentivos para juntas coordenarem seus preços e a oferta de combustíveis no mercado de distribuição e, principalmente, de revenda de combustíveis.

É ainda importante mencionar que esta alienação também afetará a própria Petrobras que, com a redução de seus ativos, perderá escala podendo encarecer a sua produção. Ou seja, também a Petrobras poderá ter incentivos para elevar os preços da gasolina A e do diesel A produzido pelas refinarias que permanecerão sobre o seu controle, exatamente porque terá seus custos de produção majorados por perda de escala decorrente dessa alienação.

Analisada pelo Departamento Jurídico

EM: 09/03/21


Carolina Bandeira
Advogada

Ressalte-se, mais uma vez, que as três Distribuidoras Dominantes já possuem vantagens competitivas na aquisição de combustíveis produzidos pela Petrobras e, mesmo com essas vantagens, não se verifica no mercado qualquer movimento de acirramento da concorrência entre elas, em termos de preços mais baixos. As pequenas e médias distribuidoras, que pagam mais caro pela gasolina A e o diesel A, acabam tendo preços mais baixos do que as Distribuidoras Dominantes.

Logo, nada leva a crer que a alienação das refinarias da Petrobras a qualquer das três Distribuidoras Dominantes resolverá o problema de preços de monopólio da Petrobras no segmento de refino, mas, ao contrário, tenderá apenas a reforçar a posição dominantes dessas três empresas e a reduzir ainda mais a já combalida concorrência existente na franja do mercado das pequenas e médias distribuidoras.

Afinal, conforme destacado no parecer da SG, se nas condições atuais de mercado a Ipiranga, a Raízen e a BR já detêm, individual e conjuntamente, elevado poder de mercado nos segmentos de distribuição e revenda de combustíveis, que as levam a não ter qualquer incentivo econômico ou estratégico-concorrencial para vender gasolina C ou diesel B a preços mais baixos, a despeito dos descontos recebidos em sua aquisição decorrentes dos maiores volumes demandados; se e quando vierem a adquirir as refinarias da Petrobras, esses incentivos serão ainda menores, exatamente porque retirarão capacidade / volume da Petrobras – e, portanto, parte de seus ganhos de escala – e, ainda, controlarão diretamente a produção do volume, total ou parcial, demandado por elas e os revendedores integrantes de suas respectivas redes. Nesse último caso, cita-se, por exemplo, que embora duas das três distribuidoras dominantes tenham perdido volume nos últimos anos, suas receitas e margens tiveram consideráveis incrementos nesse período, conforme destacam as tabelas abaixo:

Tabela 1: Evolução Participação Mercado Brasileiro de Distribuição

Evolução Vendas de Combustíveis Líquidos (ANP)						
Distribuidoras	2014	2015	2016	2017	2018	2019
BR	32,7%	32,1%	28,2%	26,8%	26,3%	24,8%
Raízen	16,2%	16,8%	17,3%	17,8%	17,7%	18,0%
Ipiranga	21,3%	21,5%	20,4%	20,2%	20,0%	19,2%
Outros	29,8%	29,6%	34,1%	35,2%	36,0%	38,0%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%
C3	70,2%	70,4%	65,9%	64,8%	64,0%	62,0%

Fonte: ANP⁴

⁴ Disponível em

<<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZTU4MzE3YWQzM2RiZC00OTUyLWl3YTEtNjg4YzU0OQ01NmQ1IiwidCI6IjQ0OTlmNGZmLTl0YTtytNGI0Mi1iN2VmLTEyNGFmY2FkYzktMyJ9>>.

Acessado em 25.05.2020.

Analisada pelo Departamento Jurídico

EM: 09/03/21

Caroline Bendeira
Advogada

Tabela 2: Evolução dos Dados Financeiros e de Volume das 3 Incumbentes

Evolução EBITDA(*) / Ebitda Ajustado (**), em R\$ (MM)					
	2015	2016	2017	2018	2019
Distribuidora					
BR Distribuidora (**)	2.406	2.538	2.329	1.696	1.995
Ipiranga (*)	2.769	3.080	3.137	2.052	2.231
Raizen (**)	2.152	1.949	2.368	2.989	2.755
Evolução Volume Diesel e Ciclo Otto (mil m3)					
	2015	2016	2017	2018	2019
Distribuidora					
BR Distribuidora	23.400	24.000	22.894	22.534	22.316
Ipiranga	25.725	23.507	23.458	23.680	23.492
Raizen	22.193	21.565	21.732	22.458	22.369
Evolução de Receita Líquida (R\$ MM)					
	2015	2016	2017	2018	2019
Distribuidora					
BR Distribuidora	53.791	52.634	50.999	57.933	56.524
Ipiranga	65.350	65.794	66.951	76.473	75.452
Raizen	56.785	63.743	69.450	76.907	82.578
Evolução Preço / litro (R\$/l)					
	2015	2016	2017	2018	2019
Distribuidora					
BR Distribuidora	R\$ 2,30	R\$ 2,19	R\$ 2,23	R\$ 2,57	R\$ 2,53
Ipiranga	R\$ 2,54	R\$ 2,80	R\$ 2,85	R\$ 3,23	R\$ 3,21
Raizen	R\$ 2,55	R\$ 2,96	R\$ 3,19	R\$ 3,42	R\$ 3,69

Obs: 1 - A Raizen não adota o ano calendário, mas, sim, o ano safra da cana-de-açúcar (abril-março)
 2 - Nos dados de Receita Líquida e EBITDA Ajustado da Raizen podem estar incluídas informações sobre combustível para aviação, em razão de suas demonstrações financeiras não apresentarem aparentemente os dados abertos nos diferentes negócios da divisão Raizen Combustíveis.

Fonte: Relatórios Financeiros Publicados pelas 3 Distribuidoras citadas⁵

Ou seja, esses dados demonstram de forma cabal o elevado poder de mercado, individual e coordenado, em nível nacional, das três Distribuidoras Dominantes; poder este que, em nível regional, é ainda maior e que apenas se potencializará se passarem a controlar também parte do segmento de refino a partir da aquisição das refinarias da Petrobras.

Ainda nesse diapasão, nota-se que no julgamento do PA 08700.002021/2013-15, a então Conselheira Cristiane Alkmin, não apenas chamou a atenção para o problema aqui apontado, como ainda alertou para a necessidade de as autoridades públicas envolvidas na alienação das referidas refinarias ficarem atentas para o risco de tais ativos passarem às mãos de distribuidoras, *in verbis*:

"16. Do meu ponto de vista individual, como economista e Conselheira independente, estou ciente que o setor traz preocupações concorrenciais e adianto que a melhor alternativa para a Petrobras seria que ela vendesse algumas de suas refinarias (senão todas).

17. Entendo, inclusive, que, independentemente se há ou não um PA sendo apreciado no CADE, o próximo presidente da empresa, Dr. Castello Branco, tem em mente privatizar parte dos ativos da empresa, conforme já expressou em seminários e conforme informa a imprensa nacional. Se o CADE entende que esta é a linha de atuação da Petrobras é a correta – como eu estou convicta de que seja – o melhor caminho é ver como o CADE pode ajudar nesta promissora agenda, não atrapalhar.

18. Do ponto de vista concorrencial, vale ressaltar que, em alguns casos, embora a venda possa representar apenas um troca de player, se este agente econômico for mais agressivo e com maior capacidade de financiar seus projetos, o bem-estar social pode melhorar. Além disso, há que se atentar ao comprador. SE A VERTICALIZAÇÃO EM CLUSTER FOR UM PROBLEMA (não sei se é), talvez AS DISTRIBUIDORAS DE COMBUSTÍVEIS NÃO DEVESSEM PARTICIPAR DA LISTA DE POTENCIAIS COMPRADORES.

⁵ Disponíveis em <<https://ri.br.com.br/divulgacao-e-resultados/central-de-resultados/>>, <<http://ri.ultra.com.br/listresultados.aspx?idCanal=uROJzemFkz35f81g49mOew==>> e <<https://ri.raizen.com.br/pt-br/resultados-financeiros>>. Acessados em 25.05.2020.



19. Por sua vez, uma agenda positiva do CADE seria ajudar a Petrobras a identificar em quais situações suas vendas seriam frustradas no CADE, evitando, assim, uma repetição do caso Ultra/Liqui. Para isso, contudo, desnecessário o CADE precisar abrir uma investigação. Poderia fazer no âmbito da advocacia da concorrência, em conjunto com o Ministério da Economia". (Destacamos)

É exatamente com este espírito de apontar os problemas concorrenciais já existentes e que se agravariam a partir da venda das refinarias da Petrobras aos grupos Ultra, Raízen ou mesmo à BR Distribuidora que apresentamos esta manifestação e requerimento, cuja exposição mais detalhada dos dados e fundamentos que levam às conclusões e preocupações aqui trazidas pode ser verificada na já citada manifestação apresentada ao Ministério de Minas e Energia, no âmbito do Grupo Abastece Brasil (.

III. Da Manifestação da Brasilcom no Relatório do Subcomitê Novo Cenário Downstream do Programa Abastece Brasil do Ministério de Minas e Energia.

Embora o Relatório elaborado, em setembro de 2020, pelo "Subcomitê Novo Cenário Downstream"⁶, do Programa Abastece Brasil, do Ministério de Minas e Energia, não tenha trazido em seu bojo conclusões mais assertivas sobre as medidas que devem ser tomadas em relação à venda das refinarias da Petrobras, chama a atenção o estudo elaborado pela PUC-RJ – e apresentado pela ABICOM – sobre as áreas de influência das refinarias colocadas à venda pela Petrobras⁷.

Nesse sentido, destaca-se, por exemplo, que:

"Na região da Refap (Rio Grande do Sul), concluíram que existe alta probabilidade de estabelecimento de monopólio regional privado no mercado do Rio Grande do Sul, com exceção do sul do estado, em que pode haver pressão competitiva da Refinaria RioGrandense, no entanto com impacto limitado, já que a produção desta refinaria no óleo diesel é 10% da produção da Refap, e em torno de 15% na gasolina.

Na região da Repar (Paraná), concluíram que existe o Risco de não haver alteração no cenário atual do mercado. A Repar é a unidade mais competitiva no atendimento aos estados do Paraná e Santa Catarina. Há competição ao sul de Santa Catarina, limitada à fronteira com o Rio Grande do Sul e no Norte do Paraná, onde sofre pressão das refinarias de São Paulo.

⁶ Disponível em

<<http://antigo.mme.gov.br/documents/36220/1123057/Relatório+Subcomitê+Novo+Cenário+Downstream+Infraestrutura+v19+v2+final.pdf/36e9115a-dbc7-4499-233f-ecc109c442cf>>. Acessado em 04.02.2021.

⁷ Op. cit. p. 149/148.



Na região da Regap (Minas Gerais), concluíram que existe alta probabilidade de estabelecimento de monopólio regional privado na região. Ao norte do estado, poderá haver competição com o fluxo ferroviário com origem da RLAM, na região de Montes Claros, no entanto este já é o cenário atual do mercado.

Na região da RLAM (Bahia), concluíram que existe alta probabilidade de estabelecimento de monopólio regional privado no estado da Bahia, restrições logísticas para ingresso na área de influência da RLAM de produtos de outras refinarias e/ou importados, com exceção do norte do estado da Bahia, que poderá sofrer pressões competitivas da RNEST, risco de redução da oferta RLAM, que tem alterado o perfil de refino nos últimos meses com redução da produção de diesel rodoviário em favorecimento do bunker. Apontaram que há risco de desabastecimento e/ou elevação de custo caso o comprador decida exportar produtos (hoje a flexibilização de correntes para capturar custos de oportunidade é uma alternativa, dado que o abastecimento por produção nacional concentra-se na Petrobras).

Na região da RNEST (Pernambuco), concluíram que existe risco de não haver alteração no cenário atual do mercado. A RNEST já é a unidade mais competitiva no atendimento aos estados de Pernambuco, Sergipe e Alagoas. Poderá haver competição do comprador na região norte do estado da Bahia (RNEST X RLAM) e permanente pressão do custo do produto importado sendo internalizado pelo Porto de Suape/PE. Vale ressaltar que a RNEST produz apenas o óleo diesel A S10, o que limita a competitividade ao mercado ciclo diesel.

Na região da Reman (Amazonas), concluíram que o comprador garante abastecimento da região: produção + importação, porém há risco de não haver alteração no cenário atual do mercado. Em relação ao modal marítimo, importações realizadas por concorrentes do comprador estarão sujeitas às condições de livre acesso à infraestrutura portuária da refinaria. (Destacamos)

Denota-se pelos trechos acima que a avaliação feita pela PUC-RJ é bastante similar àquela apresentada na manifestação da ABRILIVRE no âmbito do Abastece Brasil e resumida acima. Ou seja, a venda das refinarias a qualquer das Distribuidoras Dominantes acarretará, na verdade, na transferência de um monopólio público para um monopólio privado, se consideradas as áreas de influência.

Essa conclusão da PUC-RJ reforça, portanto, ainda mais, a preocupação levantada pela ABRILIVRE e do SINDIPOSTOS-CE de que a alienação das refinarias a qualquer das três Distribuidoras Dominantes apenas acarretará um enrijecimento das barreiras à entrada no segmento de distribuição e, principalmente, na elevação do poder de mercado dessas três empresas nesse segmento, o qual será diretamente revertido para o segmento da revenda de combustíveis líquidos. Reitera-se que em razão do atual arcabouço regulatório definido pela ANP, dos contratos de exclusividade e da dinâmica competitiva existente nos segmentos de armazenamento e distribuição de combustíveis, o setor de revenda de combustíveis é altamente dependente daquele da distribuição, sendo, inclusive, controlado pelas próprias Distribuidoras Dominantes conforme corretamente apontado pela no trabalho elaborado pela i. SG e destacado supra. Assim, redução da oferta e/ou elevação nos preços praticados no segmento de distribuição, inevitavelmente afetará a oferta e preços no segmento da revenda, prejudicando revendedores e consumidores finais.

Analisada pelo Departamento Jurídico

EM: 09 / 03 / 21

Carolina Bandeira
Advogada

Logo, levando-se em consideração o anúncio de que estaria bastante avançada a venda da REFAP para o Grupo Ultra e da RECAP para o Grupo Raízen, fica evidente pelo estudo elaborado pela PUC-RJ que, uma vez concretizadas essas vendas, as distribuidoras de pequeno e médio porte localizadas nas regiões de influência dessas duas refinarias passarão a ter grandes dificuldades de adquirir combustíveis a preços competitivos e, por conseguinte, esta mesma dificuldade será estendida aos revendedores ali instalados e que não adquirem combustíveis da Raízen ou da Ipiranga.

IV. Da Motivação e Finalidade da Celebração do TCC com a Petrobras e o Risco de sua Desvirtuação com a Efetivação da Venda das Refinarias às Distribuidoras Dominantes.

Não há dúvidas que quando o i. CADE aceitou celebrar com a Petrobras o referido TCC, o seu objetivo principal era garantir diretamente ao mercado brasileiro maior concorrência e competitividade no fornecimento de combustíveis líquidos derivados de petróleo (no caso, gasolina A e diesel A) e, indiretamente, maior oferta e menores preços desses produtos.

A principal premissa ali adotada seria que um monopolista – ainda que estatal – seria menos eficiente, em termos de custos e dinâmica competitiva – do que um oligopólio ou mercado de competição perfeita. Em condições teóricas e empíricas normais, esta premissa é irretocável. Ocorre que no caso de alienação das refinarias da Petrobras às Distribuidoras Dominantes, esta situação não se verificará, exatamente porque não se acabará com a situação desconfortável concorrencialmente do monopólio, conforme explicado acima.

E, nesse caso, o que se tem é que, em termos de política pública e bem-estar social ou do consumidor, seria melhor a presença de um monopólio estatal do que de um, dois ou três monopólios privados.

Justifica-se isso, pois, como já visto no passado, o Estado pode utilizar o seu monopólio estatal para implementar políticas públicas que beneficiam a população, como, por exemplo, o subsídio do preço dos combustíveis ou, ainda, a universalização do abastecimento. Com o monopólio privado, isso jamais ocorrerá, pois o agente sempre visará maximizar o seu lucro que, no caso, na maioria das vezes, virá a partir de redução da oferta e cobrança de preços supracompetitivos.

Dessa forma, por certo, o ideal para o Brasil é que a venda das refinarias da Petrobras seja feita de forma pulverizada (i.e., há vários e distintos grupos econômicos privados) e para agentes que não detenham atuação nos segmentos a



jusante ou a motante da cadeia ou, pelo menos, que não detenham posição dominante, individual ou conjunta, em qualquer desses elos.

Se essa situação ideal não for possível, em razão da ausência de pretendentes, então a segunda solução ótima seria manter o monopólio da Petrobras no refino até que apareçam pretendentes privados com as características acima; mas, **jamais**, aceitar que qualquer das Distribuidoras Dominantes venha a adquirir referidas usinas – e tampouco as três –, exatamente porque, nesta hipótese, a **finalidade** que se pretendeu com a celebração do TCC **não será atingida**, já que **não haverá novas entradas, não haverá a redução das barreiras à entrada e, tampouco, não haverá a elevação da oferta ou redução de preços.**

Por fim, é ainda importante pontuar, conforme destacado na manifestação da ABRILIVRE apresentada ao MME, de ser unânime a posição de especialistas da área antitruste de que é mais fácil a regulação concorrencial de mercados a partir de medidas estruturais do que adotando medidas comportamentais.

Isso significa dizer, em outras palavras, que, do ponto de vista de política pública – e, principalmente, de uma política antitruste que vise fomentar a livre concorrência e a livre iniciativa –, não seria razoável e eficiente autorizar a venda dessas refinarias da Petrobras ao Grupo Ultra e ao Grupo Raízen – ou mesmo à BR Distribuidora, se fosse interessada – e, posteriormente, a partir da edição de regulação ou de monitoramento de práticas de mercado, implementar restrições ou medidas comportamentais para garantir tratamento isonômico e universalidade de abastecimento por parte das refinarias que passariam para a ser controladas pelas Distribuidoras Dominantes.

V. Das Conclusões e do Pedido.

Pelos argumentos expostos de forma sumarizada acima, e que se encontram aprofundados no trabalho elaborado pela ABRILIVRE no âmbito do Programa Abastece Brasil (Doc. 03), fica evidente a necessidade de os órgãos integrantes do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (CADE e SEAE) se debruçarem urgentemente sobre este tema e, no âmbito de suas respectivas competências, previstas na Lei nº 12.529/11, instaurarem procedimento administrativo visando a adoção de **todas as medidas necessárias** (i) para **impedir a venda das refinarias da Petrobras a qualquer das Distribuidoras Dominantes**; ou, no mínimo, (ii) para criar mecanismos rígidos regulatórios, contratuais e de fiscalização que impeçam qualquer tipo ou forma de discriminação de preços ou práticas comerciais por parte dos novos e futuros controladores dessas refinarias, e, ainda, (iii) para impedir qualquer tipo de recusa de venda a distribuidoras de pequeno e médio portes que necessitam do fornecimento de combustíveis produzidos por essas refinarias para se manterem competitivas no mercado, sendo certo que estas duas última hipóteses seriam aquelas menos desejadas, em razão dos elevados custos de monitoramento e



AbriLivre

Associação Brasileira de Revendedores
de Combustíveis Independentes e Livres


Rua Dr. Renato Paes de Barros, 77 - QJ G3
Itaim Bibi - São Paulo/SP

www.abrilivre.org

enforcement que acarretariam aos órgãos do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência.

Certos de contar com o entendimento e colaboração de V. Sas. E colocando-nos à disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais que se fizerem necessários, inclusive para apresentação de dados adicionais que corroborem e reforcem os argumentos e pedidos ora apresentados, despedimo-nos.

Atenciosamente,



Rodrigo Zingales Oller do Nascimento
Diretor Executivo da AbriLivre



Manuel Novais Neto
Presidente do SINDIPOSTOS-CE

Analisada pelo Departamento Jurídico

EM: 09/03/21



Carolina Bandeira
Azevedo