



ANTITRUSTE

## Choque regulatório e concorrência no mercado de combustíveis

Passo correto é discutir a melhor forma de aprofundar a competição no refino e estruturar um regime tributário racional

VINICIUS MARQUES DE CARVALHO  
DIOGO SANT'ANA

27/02/2019 11:11



Foto: Marcelo Camargo/Agência Brasil

A greve dos caminhoneiros de 2018 gerou não só reflexos econômicos, mas também um choque regulatório no setor de combustíveis. Para responder à pressão da população ao oferecimento de “soluções” para os problemas do aumento dos preços dos combustíveis, autoridades regulatórias e o Congresso Nacional se engajaram na apresentação de propostas que poderiam levar à redução desses valores.

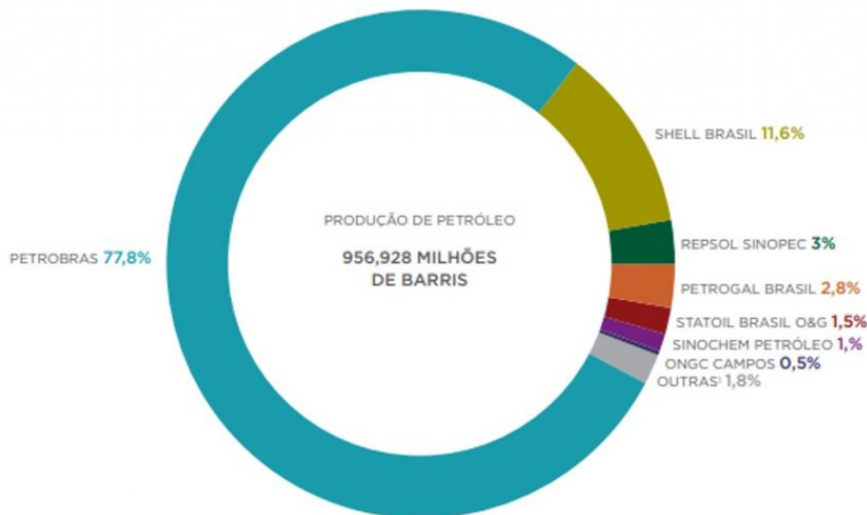
As propostas, no entanto, se concentraram nos elos da cadeia mais competitivos (distribuição e revenda), nos quais as margens de comercialização já são mais comprimidas. As novas diretrizes ofuscaram dois eixos estruturais: (i) o aumento da competição no refino e (ii) o combate à evasão fiscal, agendas que poderiam puxar sensivelmente os preços para baixo, gerar maior pressão competitiva e aumento de produtividade. Reposicionar o debate público e focar nos temas estruturais é essencial para que 2019 não se perca sem que passos consistentes sejam dados para melhoria do ambiente regulatório no setor de combustíveis.

**+JOTA: Assine o JOTA e não deixe de ler nenhum destaque!**

Em um país continental como o Brasil não é fácil combinar a ampliação da competição, o abastecimento em todas as regiões e o controle de qualidade dos combustíveis oferecidos ao consumidor. Após a aprovação da Lei do Petróleo, em 1997, e a subsequente estruturação da Agência Nacional de Petróleo (ANP), o objetivo era ampliar a concorrência, consagrar uma política de liberdade de preços e diminuir as fraudes fiscais e adulterações. Somadas, essas diretrizes garantiriam melhores produtos ao consumidor final e a atração de investimentos. Para atingir estes objetivos, o regulador optou por introduzir competição na produção de petróleo – por meio de leilões para exploração de novas áreas – e vedar a integração vertical entre as etapas de refino, distribuição e revenda, de forma a ampliar a competição entre agentes do setor.

Na etapa de produção de petróleo, os leilões da ANP geraram competição entre os agentes. Segundos dados da ANP (2017), cerca de 22,2% da produção nacional é realizada por empresas privadas. Diversas parcerias entre essas companhias e a Petrobras foram realizadas para exploração de petróleo.

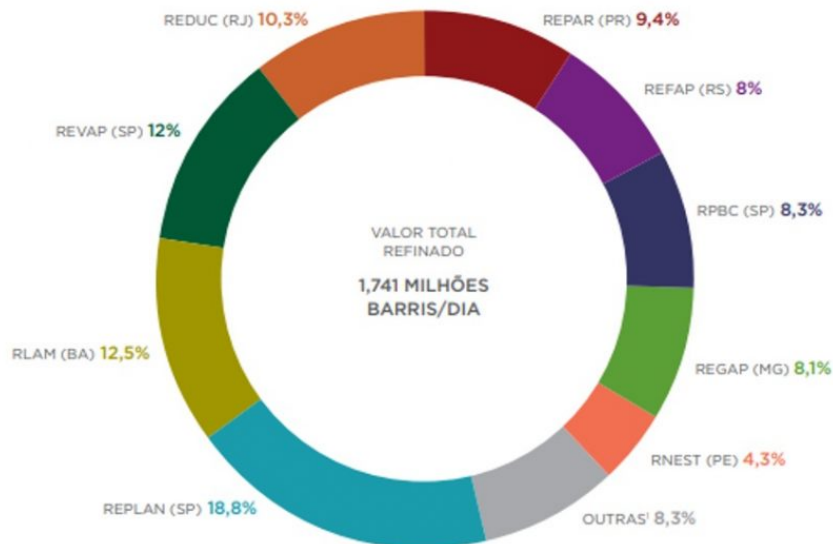
## Gráfico 1: Produção de Petróleo por Concessionário (2017)



FONTE: ANP/SDP (Tabela 2.11).  
<sup>1</sup>Inclui outros 39 concessionários.

Na etapa de refino, no entanto, o mercado continuou concentrado em um único agente estatal, a Petrobras, que detém posição dominante destacada e que tem sido responsável pela venda de mais de 98,2% dos derivados de petróleo em território nacional (ANP, 2017).

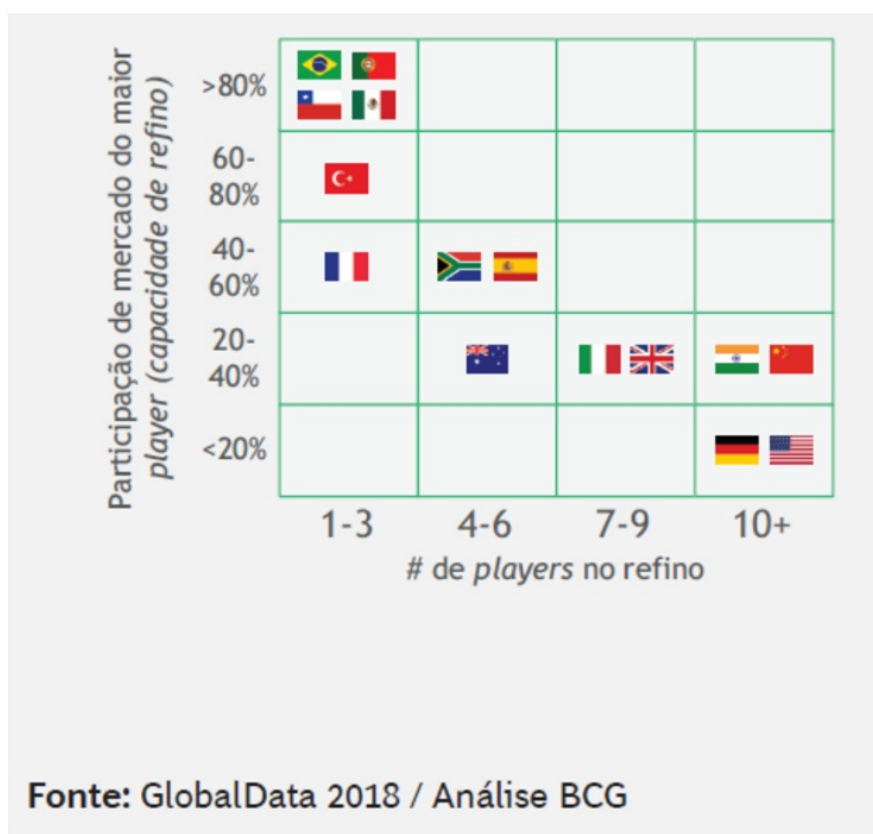
## Gráfico 2: Participação das Refinarias no Refino de Petróleo (2017)



FONTES: Riograndense, Univen, Manguinhos, Dax Oil e Petrobras (Tabela 2.28).  
<sup>1</sup>Inclui Riograndense (RS), Lubnor (CE), Manguinhos (RJ), Recap (SP), Reman (AM), RPCC (RN), Univen (SP) e Dax Oil (BA).

Uma comparação internacional realizada pela Consultoria BCG<sup>1</sup> apontou que a concentração observada no mercado brasileiro de refino não é usual em mercados maduros.

## Quadro 1 – Concentração no refino (Comparação Internacional)



Na distribuição e revenda, o resultado do modelo estruturado no início dos anos 2000 foi a consolidação de três players nacionais de distribuição (empresas de capital aberto, com publicação trimestral de balanços) sob forte competição de distribuidoras regionais e o crescimento dos postos de revendedores de marca própria ou revendedores de distribuidoras locais.

Nos mercados de alto volume, situados nas regiões sudeste, sul e centro-oeste, a prevalência é de baixa e média concentração (medidas pelo Herfindahl-Hirschman Index – HHI do estado de referência e por produto). A concentração atinge níveis mais elevados em mercados de baixo volume, como Sergipe, Acre, Pará. No Amapá, por exemplo, o HHI é muito concentrado no Diesel, na Gasolina C e no Etanol, mas o estado é responsável por menos de 1% do volume consumido nacionalmente.

**Tabela 1 – Níveis de Concentração na Distribuição de Combustíveis (2018)**

Região	UF	População <sup>1</sup> (milhões)	Volume <sup>2</sup> 2018 (%)	Óleo Diesel	Gasolina C	Etanol H.	
Sudeste	RJ	16,7	5%	2.730	2.043	1.527	<p>(77% volume) Mercados de alto volume e atratividade, em geral baixa concentração</p> <p>(17% volume) Mercados de médio volume e atratividade, concentração média</p> <p>(6% volume) Mercados de baixo volume e atratividade, concentração média a alta</p>
	ES	4,0	2%	2.278	1.630	1.274	
	MG	21,2	11%	2.092	1.377	1.343	
	SP	45,4	26%	1.880	1.461	1.137	
Sul	RS	11,4	6%	2.897	1.921	1.563	
	SC	7,1	5%	1.563	1.445	1.385	
	PR	11,4	9%	1.613	1.256	1.064	
Centro-Oeste	DF	3,1	1%	2.277	2.254	2.592	
	MS	2,7	2%	1.974	1.830	1.600	
	MT	3,3	4%	1.752	1.004	1.078	
	GO	6,9	5%	1.317	693	655	
Nordeste	SE	2,3	1%	2.871	3.432	2.964	
	CE	9,1	2%	2.758	2.052	2.067	
	AL	3,4	1%	8.988	2.429	1.857	
	RN	3,5	1%	2.379	2.097	1.621	
	PI	3,2	1%	2.097	1.418	2.254	
	MA	7,0	2%	2.097	1.082	1.250	
	PE	9,5	3%	1.364	1.324	1.053	
	BA	15,4	5%	1.646	983	921	
Norte	PB	4,0	1%	1.521	1.136	989	
	AP	0,8	0%	6.886	5.159	10.000	
	AC	0,8	0%	1.957	1.253	4.486	
	PA	8,5	3%	2.926	2.443	2.613	
	RO	1,8	1%	2.601	1.828	1.828	
	RR	0,5	0%	1.572	2.107	2.277	
	AM	4,1	2%	1.447	1.130	1.107	
Nacional	Brasil	209,2	100%	1.832	1.365	1.046	

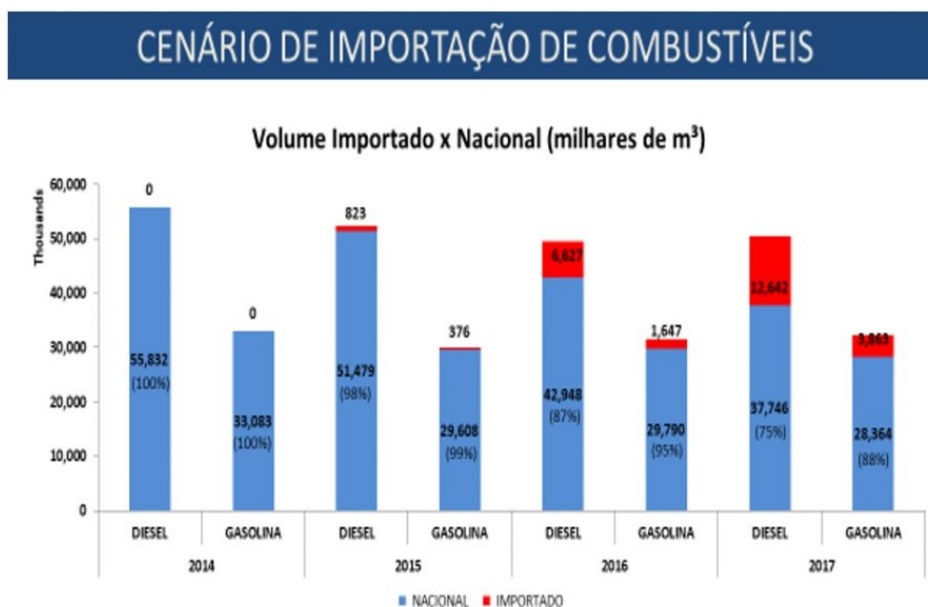
■ Concentrado    ■ Moderadamente concentrado    ■ Não concentrado

**Notes:** 1. IBGE. 2. Volume considerado no 1º trimestre de 2018. **Fonte:** ANP 2017, Plural e Análise BCG

A ampliação da competição na distribuição e revenda foi estimulada pelos pesados investimentos das distribuidoras na construção de marcas próprias, na diferenciação dos serviços ao consumidor, na ampliação da estrutura logística e na construção de credibilidade em relação à qualidade do combustível. Investimentos estimulados por um modelo regulatório que incentiva, por meio da tutela regulatória da fidelidade à bandeira, o cumprimento dos contratos de exclusividade entre distribuidores e revendedores. Ao mesmo tempo, a possibilidade dada aos revendedores para o estabelecimento de marcas próprias e a possibilidade da troca de marca dos postos de gasolina ajudaram a criar um ambiente dinâmico, no qual os postos que têm contratos de exclusividade com os três maiores players do mercado sofrem forte competição de outras marcas, seja de distribuidores locais e regionais, seja das marcas próprias de revendedores.

Diante de um regime de maior liberalidade nos preços a partir de 2016, a pressão competitiva passou a ser exercida com mais intensidade sobre a Petrobras. Importadores passaram a competir de forma mais clara com a empresa na venda de derivados, aumentando as opções de compra de distribuidores em território nacional.

### Gráfico 3: Evolução do volume de combustível importado (Gasolina C e Diesel)<sup>2</sup>

**Gráfico 3: Evolução do volume de combustível importado (Gasolina C e Diesel)<sup>2</sup>**

Essa pressão levou a Petrobras a mudar mais uma vez sua metodologia de precificação, em julho de 2017, para tentar acompanhar de forma mais ágil as variações de preços internacionais. A medida fez a empresa recuperar participação de mercado já nos primeiros meses de 2018, mas sob a forte ameaça de perda de mercado para os importadores em caso de aumento de preços.

Diante desse quadro, os principais desafios regulatórios apontavam para a necessidade de maior competição no refino, somada a investimentos em infraestrutura (armazenamento, dutos, terminais portuários). A combinação dessas medidas poderia ampliar a pressão competitiva, atrair novos players para o mercado brasileiro e permitir ganhos de produtividade significativos que, alinhados a uma agenda de combate à evasão fiscal e racionalização da estrutura tributária, poderiam ter reflexos significativos na redução dos preços ao consumidor<sup>3</sup>.

Esse cenário foi afetado por dois fatores exógenos em 2018. Primeiro, os preços do petróleo no mercado internacional subiram fortemente entre o final de 2017 e maio de 2018, puxando reajustes sucessivos nos preços dos combustíveis no Brasil.



**Gráfico 4 – Evolução da cotação média do Barril de Petróleo - Brent (Jan.2017/Out.2018)**

Ao mesmo tempo, o país passou por forte desvalorização cambial, também puxando o preço dos combustíveis pra cima.

**Gráfico 5 – Variação Cambial 2014-2018 (R\$/US\$)**

Esse quadro contribuiu para a deflagração da greve dos caminhoneiros, em maio de 2018. A resposta à greve foi a construção de uma agenda regulatória reativa e sem um foco claro. Como exemplos, podem ser citados o tabelamento do frete (ainda em discussão no Supremo Tribunal Federal – STF) e o subsídio do diesel, que vigorou entre junho e dezembro e custou cerca de R\$ 9 bilhões ao orçamento federal (estimativa Ministério da Fazenda). De acordo com a Confederação Nacional da Indústria (CNI), as duas medidas geraram um impacto negativo de R\$ 20,3 bilhões no PIB, redução de 571 mil empregos e aumento de 1,07% na inflação em 2018.<sup>4</sup>

Ao mesmo tempo, a cobrança da sociedade em relação à alta dos preços mobilizou os órgãos governamentais a produzirem documentos e medidas sobre possíveis mudanças no setor. Foram apresentadas propostas como a possibilidade de Venda

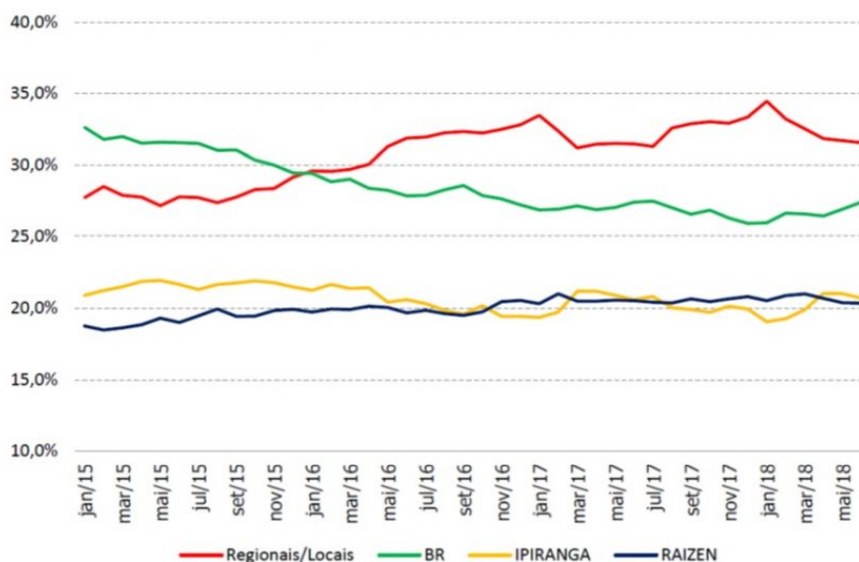
Direta de Etanol Usina-Posto, o fim da tutela regulatória à fidelidade de postos bandeirados em relação à distribuidora, a permissão de verticalização entre distribuidores e revendedores e o controle estatal das fórmulas de precificação (esta última apresentada ao público sob o nome fantasia de “transparência de preços”).

Em seu conjunto, as propostas tiveram duas características em comum. A primeira, a baixa densidade de evidências empíricas para a sua defesa. Devido à pressa com que foram apresentadas, careceram de Análise de Impacto Regulatório mais elaborada<sup>5</sup> e têm sido discutidas sem que se responda perguntas elementares: como ficará a estrutura do setor em caso de aprovação das medidas? Como conciliar as mudanças na regulação com a estrutura tributária? Ou, finalmente, como se garantirá a qualidade do produto ao consumidor em caso de eliminação ou confusão entre os agentes responsáveis pela garantia da qualidade atualmente?

Foi exatamente o que ocorreu com a proposta de Venda Direta de Etanol Usina-Posto. O resultado da Tomada Pública de Contribuições convocada pela ANP e o relatório do Grupo de Trabalho do Ministério da Fazenda<sup>6</sup> sobre o assunto chegaram à mesma conclusão. Em que pese terem apontado potenciais benefícios na sua implantação, tanto a ANP quanto o Ministério da Fazenda alertaram que a venda direta pode gerar distorções tributárias relevantes e que sua implementação antes da resolução deste ponto pode gerar prejuízos à sociedade. O mesmo ocorreu com a proposta de divulgação de preços em tempo real de todos os postos de gasolina<sup>7</sup>. A princípio, poderia se imaginar que seria uma forte ferramenta a favor do consumidor, no entanto, estudos empíricos realizados a partir de experiências semelhantes mostram que ferramentas deste tipo levam ao aumento do poder de informação dos agentes de mercado, fazendo crescer a probabilidade de paralelismo nos preços ou colusão anticompetitiva, resultando em preços maiores ao consumidor. Não à toa, o Departamento de Estudos Econômicos do Cade se manifestou em consulta pública pedindo prudência em relação a essa medida e solicitou à ANP mudanças no texto da resolução.

A segunda característica em comum das propostas é que elas focam essencialmente nos elos da distribuição e revenda, exatamente os eixos da cadeia onde a competição é mais acirrada e as margens mais comprimidas. No período recente, no qual os preços foram livres, se estabeleceu uma competição mais forte entre importadores e a Petrobras, e também se acirrou a competição na distribuição. Por exemplo, o gráfico abaixo revela que a participação das distribuidoras locais e regionais cresceu no período entre 2015 e 2018.



**Gráfico 6- Evolução da Participação de Mercado das Distribuidoras (2015-2018)**

Na revenda, a porcentagem de postos revendedores de marca própria cresceu de 40,3% em setembro de 2014 para 43,5% ao final de 2018. Somadas, as participações de mercado dos postos revendedores de marca própria e dos postos embandeirados de distribuidoras locais e regionais saltaram de 53,8% para 56,7%, acirrando a concorrência também na revenda<sup>8</sup>.

Ao mesmo tempo, é de amplo conhecimento no Brasil que parte relevante dos custos dos combustíveis para o consumidor final derivam dos impostos adicionados ao preço de produção, logística e comercialização. Este movimento tornou-se ainda mais intenso diante do quadro de crise fiscal da União e dos Estados, acentuado nos últimos anos.

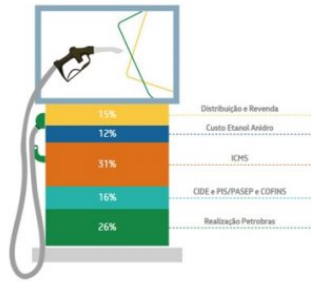
Mais ainda, as propostas se concentram nos elos em que a margem de lucro é a mais espremida e onde há maior competição. Veja-se os casos da Gasolina Tipo C e do Diesel. Somadas, a logística, os custos de operação e as margens de distribuição e revenda correspondem a somente 15%, aproximadamente, do preço ao consumidor. De acordo com os dados do Relatório do Mercado de Derivados de Petróleo do Ministério de Minas e Energia (MME), citado no estudo da BCG, a margem bruta do elo distribuidor era de 4,5% para a Gasolina C e 5,3% para o Diesel. Já na revenda, as margens brutas ficaram em torno de 10%.

**Quadros 2 e 3 – Composição de preços ao consumidor (Gasolina C e Diesel)**

**Gasolina**

**Composição de preços ao consumidor**

Cálculo baseado nos preços médios da Petrobras (gasolina A) e nos preços médios ao consumidor final (gasolina C) em 13 capitais e regiões metropolitanas brasileiras.

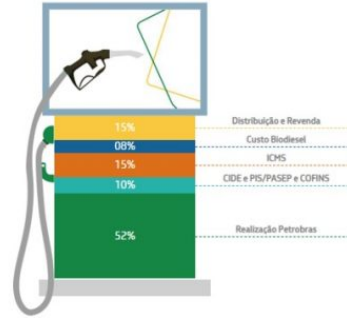


Período da coleta de 27/01/2019 a 02/02/2019  
 Composição: 73% gasolina A e 27% Etanol Anidro\*  
 \* Observação: a partir de 16/03/2015, o teor de álcool anidro na gasolina comum e aditivada é de 27%.  
 A teor adicionado à gasolina premium é de 23%.  
 Elaboração Petrobras a partir de dados da ANP e CEPEA/USP

**Diesel**

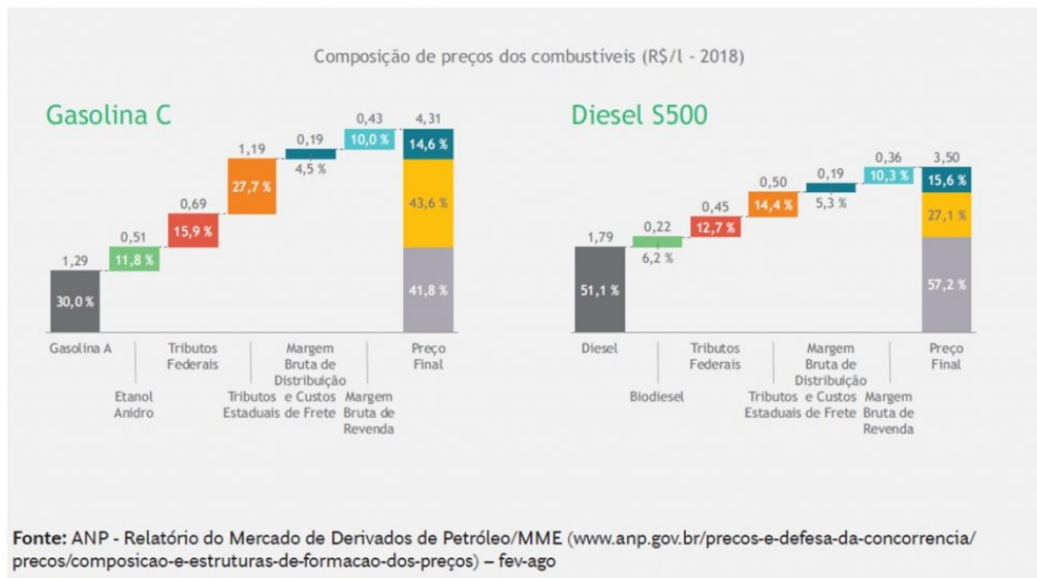
**Composição de preços ao consumidor**

Dados baseados na média dos preços do diesel ao consumidor das principais capitais.



Período da coleta de 27/01/2019 a 02/02/2019  
 Composição: 80% de diesel e 20% de biodiesel.  
 A parcela das margens de distribuição e revenda é estimada. Elaboração Petrobras a partir de dados da ANP.

**Quadro 4 – Composição de preços dos combustíveis (2018)**



Ou seja, uma forma muito mais rápida e efetiva de controlar aumentos explosivos de preços na bomba seria a criação de mecanismos mais ágeis para que o governo pudesse fazer flutuar as alíquotas impostas aos combustíveis nos momentos em que o preço esteja sob forte pressão de fatores não controláveis, como desvalorização cambial e aumento nos preços internacionais do petróleo. Além disso, a ampliação da competição no elo do refino, onde se concentra 30% do preço da Gasolina e 51,1% do preço do Diesel, poderia ter um impacto sobre os preços mais significativo.

Isso não significa abandonar as possíveis melhorias em relação à distribuição e revenda. Programas de *compliance* mais rigorosos, conduzidos de forma a evitar condutas anticompetitivas, maior fiscalização na ponta pela ANP em relação à

qualidade do combustível oferecido ao consumidor, a eliminação de barreiras burocráticas desnecessárias à entrada e regras mais claras de acesso à infraestrutura de armazenamento e dutos, por exemplo, poderiam contribuir para o acirramento competitivo nesses elos e devem fazer parte da agenda regulatória. Além disso, seria muito bem-vindo um aprofundamento mais efetivo do combate a práticas de evasão e sonegação fiscal nesses elos da cadeia, um problema crônico do setor, com consequências sérias de um ponto de vista não apenas fiscal, mas também de equilíbrio concorrencial.

Discutidas às pressas e sem a sustentação em evidências, medidas como a Venda Direta de Etanol Usina-Posto, o fim da tutela regulatória da fidelidade à bandeira, a possibilidade de verticalização e o controle estatal das fórmulas de precificação dos agentes do setor podem gerar distorções tributárias, dificultar a responsabilização dos distribuidores e revendedores pela qualidade do combustível e aumentar a probabilidade de condutas anticompetitivas, entre outros problemas. Ao invés de caminharmos para frente, estaríamos regressando 20 anos no tempo.

Em 2019, o mais importante é acertar o foco. A entrada de novos *players* no mercado e o aumento do investimento privado nacional e internacional no setor de combustíveis depende de um ambiente regulatório estável, que permita o planejamento de longo prazo das empresas.

Portanto, o passo correto é discutir a melhor forma de aprofundar a competição no refino e centrar os esforços das mais diversas autoridades na estruturação de um regime tributário mais racional e eficiente. Seguindo esse caminho, poderíamos ter, ao mesmo tempo, uma pressão favorável sobre o mercado para o aumento da competição e para a redução dos preços ao consumidor sem perder de vista os desafios envolvidos em prover combustíveis de qualidade em um país continental como o Brasil.

---

<sup>1</sup> [http://image-src.bcg.com/Images/BCG-Competitividade-na-Cadeia-de-Combustiveis\\_tcm14-210275.pdf](http://image-src.bcg.com/Images/BCG-Competitividade-na-Cadeia-de-Combustiveis_tcm14-210275.pdf)

<sup>2</sup> Fonte: ANP.

<sup>3</sup> Os principais pilares dessa agenda foram debatidos e sistematizados nas recomendações da agenda Combustível Brasil, que contou com ampla participação de agentes do setor e autoridades governamentais. O relatório da iniciativa pode ser encontrado em

<http://www.mme.gov.br/documents/10584/120065209/Relat%C3%B3rio+Final+M aio-2017/8b7c1c01-48d8-4b1a-9b0d-75f3b61fd6b4>.

<sup>4</sup> Os resultados do estudo da CNI podem ser acessados em: [https://bucket-gw-cni-static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer\\_public/c1/90/c19008b1-bede-4d99-ab54-199d80b0f915/impactos\\_economicos\\_da\\_tabela\\_do\\_frete.pdf](https://bucket-gw-cni-static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/c1/90/c19008b1-bede-4d99-ab54-199d80b0f915/impactos_economicos_da_tabela_do_frete.pdf)

<sup>5</sup> A necessidade da observância das boas práticas regulatórias para a condução do processo regulatório, especialmente a Análise de Impacto Regulatório, foi ressaltada na manifestação enviada pelo Instituto Brasileiro de Estudos de Concorrência, Consumo e Comércio Internacional (IBRAC) à ANP no âmbito da Tomada Pública de Contribuições (TPC) da ANP nº 04/2018. As manifestações realizadas na TPC podem ser encontradas em <http://www.anp.gov.br/consultas-audiencias-publicas/370-tomada-publica-de-contribuicoes/4777-tomada-publica-de-contribuicoes-n-4-2018-fidelidade-a-bandeira>

<sup>6</sup> Relatório nº 01 do Grupo de Trabalho criado pela Portaria MF nº 466, de 19 de novembro de 2018, com a finalidade de buscar o alinhamento da questão concorrencial e tributária na venda direta de etanol. O relatório final do Grupo de Trabalho pode ser encontrado em [file:///C:/Users/diogo/Downloads/Relatorio\\_1576067%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/diogo/Downloads/Relatorio_1576067%20(3).pdf)

<sup>7</sup> Consulta e Audiência Pública ANP nº 20/2018. As contribuições e documentos apresentados podem ser encontrados em <http://www.anp.gov.br/consultas-audiencias-publicas/concluidas/4677-consulta-e-audiencia-publicas-n-20-2018>

<sup>8</sup> Boletins Abastecimento em Números (ANP), nº 46 e nº 60. Os relatórios podem ser encontrados em: <http://www.anp.gov.br/publicacoes/boletins-anp/2394-boletim-abastecimento-em-numeros>

---

**VINICIUS MARQUES DE CARVALHO** – Advogado e professor de direito comercial da USP. Ex-presidente do Cade

**DIOGO SANT'ANA** – doutor em direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e Mestre em Administração Pública pela Harvard Kennedy School é Advogado Associado no VMCA.

Os artigos publicados pelo JOTA não refletem necessariamente a opinião do site. Os textos buscam estimular o debate sobre temas importantes para o País, sempre prestigiando a pluralidade de ideias.



