



Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP
Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE
SEPN 515, Conjunto D, Lote 4, Edifício Carlos Taurisano, - Bairro Asa Norte, Brasília/DF, CEP 70770-504
Telefone: (61) 3221-8409 - www.gov.br/cade

NOTA TÉCNICA Nº 26/2022/DEE/CADE

Processo nº 08027.000900/2022-84

Tipo de Processo: Demanda Externa: Órgãos do Poder Executivo

Interessado(s): ASSESSORIA ESPECIAL DE ASSUNTOS FEDERATIVOS E PARLAMENTARES - AFEPAR/MJ

Assunto: Análise do Projeto de Lei nº 2.369/2020 (SEI 1107255), que altera a Lei Nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, para incluir a possibilidade de postos multimarca de revenda de combustíveis.

EMENTA: Avaliação do PL nº 2.369/2020, que altera a Lei nº 9.478/1997, para incluir a possibilidade de postos multimarca de revenda de combustíveis. Possibilidade de ampliação de opções de atuação estratégica para varejistas e escolhas para os consumidores. Fatores como a existência de contratos de exclusividade e assimetria de poder de barganha entre distribuidores e revendedores podem limitar os possíveis efeitos positivos da proposta. Recomendação de aprovação do Projeto de Lei.

Versão Pública

SÍNTESE

A Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares - AFEPAR/MJ solicitou manifestação Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), por meio do Ofício nº 599/2022/CGAPL/AFEPAR/MJ (SEI 1107258) sobre Projeto de Lei nº 2.369, de 2020, de autoria do Deputado Paulo Ramos - PDT/RJ, que " *Altera a Lei Nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, para incluir a possibilidade de postos multimarca de revenda de combustíveis* " (SEI 1107255).

Esta Nota Técnica é favorável à aprovação Projeto de Lei nº 2.369, de 2020.

A proposta pode gerar benefícios para o ambiente concorrencial na medida em que amplia as possibilidades atuação dos varejistas, conferindo-lhes novas opções de negociação com as distribuidoras, que em determinadas condições podem se refletir em ampliação da competição por preços. Também facilita a comparação de preços e a escolha dos consumidores que podem dispor de produtos de marcas diferentes em um mesmo ponto de venda; e, também não alteraria significativamente as condições para colusão nos mercados de distribuição e varejo de combustíveis.

DESENVOLVIMENTO

1 Objeto da Análise

A advocacia da concorrência é um dos principais objetivos da Lei Brasileira de Defesa da Concorrência (Lei nº 12.529/2011). Segundo OCDE (2019), como ocorre em outras economias com vasta tradição de empresas estatais e profunda regulação, é crucial que o Brasil gere e aprimore o entendimento e a aceitação ampla dos princípios concorrenciais. Nesse sentido, o Departamento de Estudos Econômicos (DEE) do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) tem desenvolvido atividades de advocacia que incluem publicações, estudos de mercado, elaboração de guias, avaliações de impacto, elaboração de seminários e estreita cooperação com agências reguladoras e outros órgãos públicos[1].

A presente nota técnica atende ao encaminhamento do Ministério da Justiça e Segurança Pública, através do Ofício nº 599/2022/CGAPL/AFEPAR/MJ (SEI 1107258), para avaliação em sede de advocacia da concorrência a respeito do Projeto de Lei nº 2.369, de 2020, de autoria do Deputado Federal Paulo Ramos (PDT/RJ), que "*Altera a Lei Nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, para incluir a possibilidade de postos multimarca de revenda de combustíveis*".

2 Os mercados de combustíveis líquidos no Brasil

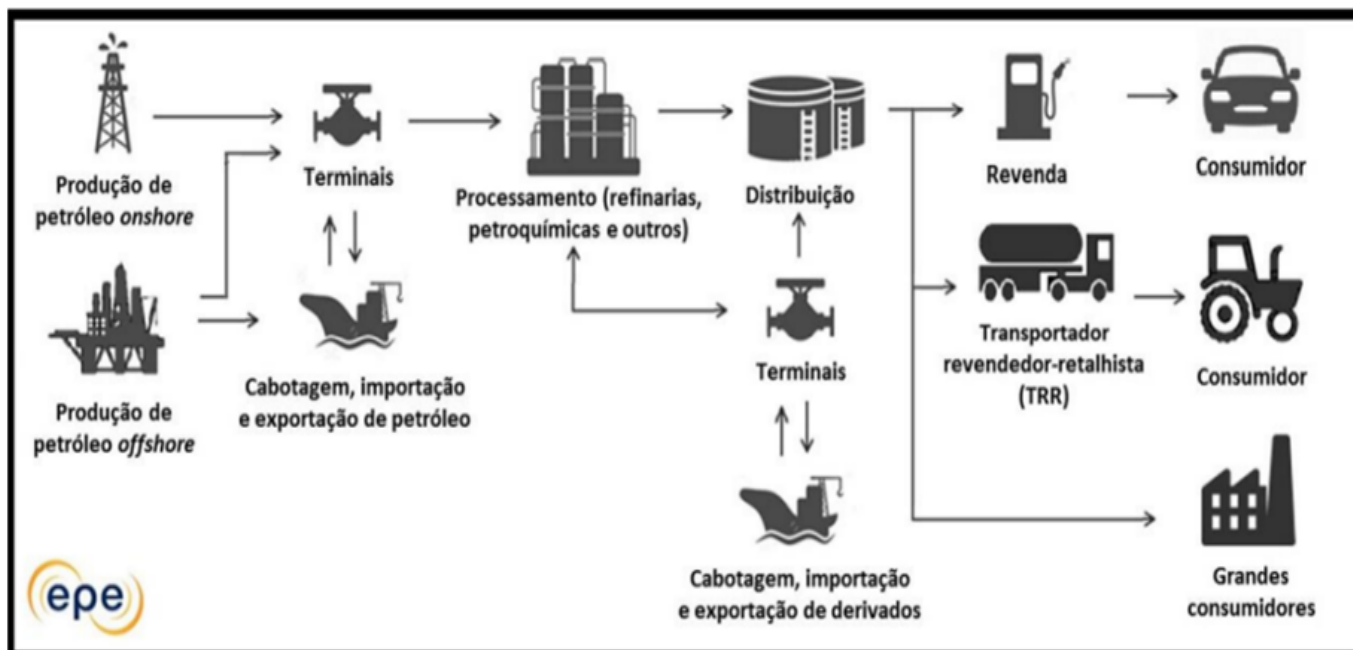
Nos anos de 2014 e 2022, o Departamento de Estudos Econômicos publicou os cadernos de "Varejo de Gasolina" e "Mercados de Distribuição e Varejo de Combustíveis Líquidos", respectivamente. Dentre muitos assuntos, os cadernos buscavam analisar a jurisprudência adotada pelo CADE nos casos envolvendo empresas distribuidoras e revendedoras de combustíveis líquidos, também abordando amplamente a cadeia produtiva e as relações entre os agentes do mercado, as estatísticas econômicas desses mercados, bem como normas regulatórias que se mostram mais relevantes para a análise desses mercados sob o ponto de vista concorrencial.

Com o intuito de discutir o Projeto de Lei nº 2.369 de 2020, esta Nota Técnica apresentará, inicialmente, um panorama dos mercados de combustíveis líquidos no Brasil, para em seguida discorrer sobre possíveis efeitos concorrenciais da proposta legislativa.

De acordo com o caderno "Mercados de distribuição e varejo de combustíveis líquidos" (2022), a cadeia produtiva de petróleo e seus derivados é composta, basicamente, por quatro elos principais:

1. **Produção de petróleo:** etapa onde ocorre a extração de óleo cru;
2. **Refino:** etapa de processamento, onde ocorre a transformação do óleo cru em combustíveis, gasolina, GLP, querosene, diesel, e outros produtos derivados do petróleo;
3. **Distribuição:** etapa composta pela armazenagem e distribuição dos produtos comercializáveis;
4. **Revenda:** etapa final da cadeia, onde os combustíveis passam a ser comercializados diretamente ao consumidor, sendo comumente representada pelos postos de combustíveis.

Figura 1. Cadeia de abastecimento de derivados de petróleo.



Fonte: Extraído de Empresa de Pesquisa Energética (EPE, 2018, p. 18). Disponível em: https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-/topico-412/NT%20Refino%20e%20Petroqu%C3%ADmica_2018.11.01.pdf. Acesso em: 01/12/2021.

Fonte: Cadernos do Cade – Mercados de distribuição e varejo de combustíveis líquidos (2022, p. 6).

Como o PL nº 2.369/2020 trata de uma alteração no modo de venda de combustíveis, isto é, com a proposta de aprovar que postos de gasolina possam revender combustíveis de diversas distribuidoras, cabe nesse ponto discorrer sobre os dois últimos elos da cadeia produtiva: distribuição e revenda.

2.1 Distribuição (Atacado) e Revenda (Varejo) de Combustíveis

Segundo a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP, 2022), as vendas nacionais de combustíveis e derivados de petróleo pelas distribuidoras totalizaram 122,7 milhões de m³ em 2021, sendo 9,1% mais alta em comparação com 2020.

Em 2021, o combustível mais vendido foi a gasolina C, com 39,3 milhões de m³ que representam alta de 9,8% em relação a 2020. De acordo com a ANP, esse mercado foi suprido por 137 distribuidoras, onde 60% das vendas ficou concentrado em três empresas: Vibra (24,9%), Ipiranga (17,9%) e Raízen (17,2%).

Em relação a **revenda** de combustíveis líquidos, o Anuário Estatístico da ANP[2] (2022) mostrou que, ao fim de 2021, operavam no Brasil 42.401 postos revendedores de combustíveis e derivados de petróleo. Segregando regionalmente, 37,5% desses postos estavam localizados na Região Sudeste, 26,5% na Região Nordeste, 18,7% na Região Sul, 9% na Região Centro-Oeste e 8,3% na Região Norte.

Em relação a concentração, a ANP indica que “em âmbito nacional, 43,2% dos postos revendedores se dividiram entre quatro das 64 bandeiras atuantes: Vibra (16,3%), Ipiranga (13%), Raízen (10,8%) e Alesat (2,6%)” (ANP, 2022, Seção 3, p. 5), outros 9,3% dos postos pertencem a bandeiras de outras distribuidoras. Além disso, os postos revendedores que atuam com bandeira branca tiveram participação de 47,5%, em 2021 -

A diferenciação da forma de atuação dos postos – bandeirados ou com bandeira branca – decorre de regulações específicas que impactam diretamente a concorrência no mercado de revenda de combustíveis. Essas normas têm como objetivo principal a diminuição do poder de mercado das distribuidoras, além de possibilitar maior acessibilidade dos varejistas a negociação com empresas fornecedoras de combustíveis líquidos aos postos, conforme descrito no Caderno “Varejo de Gasolina”, publicado pelo CADE em 2014[3]:

“Existem ainda regulações específicas com consequências diretas sobre a concorrência no mercado de revenda varejista de gasolina. A **vedação à verticalização** indica que a distribuidora de combustível somente pode atuar no varejo indiretamente; ou seja, por meio de revendedores de combustíveis

autônomos, ainda que vinculados à distribuidora por meio de um contrato de exclusividade. A impossibilidade de a distribuidora atuar diretamente na revenda é decorrente do artigo 12º da Portaria ANP nº 116, que veda “ao distribuidor de combustíveis líquidos derivados de petróleo, álcool combustível, biodiesel, mistura óleo diesel/biodiesel especificada ou autorizada pela ANP, e outros combustíveis automotivos o exercício da atividade de revenda varejista”. Essa regulação estabelece ainda que os varejistas de combustível podem transacionar com qualquer distribuidora, não estando obrigados a operar em uma franquia ligada à marca da distribuidora de gasolina”. (Cadernos do Cade – Varejo de Gasolina, 2014, p. 16)

Assim, atualmente há duas formas de atuação como varejista no setor de revenda de combustíveis, sendo:

1. **Posto bandeirado:** Quando opta por exibir a marca comercial de um distribuidor, o posto vende somente combustíveis fornecidos pelo distribuidor detentor da marca comercial exibida aos consumidores;
2. **Posto bandeira branca:** Quando opta por não exibir marca comercial de nenhuma distribuidora, o posto deve identificar, de forma destacada e de fácil visualização pelos consumidores, em cada bomba abastecedora, o distribuidor fornecedor do respectivo combustível.

Por ocasião da análise do ato de concentração (AC) nº 08700.006444/2016-49, envolvendo as empresas Ipiranga Produtos de Petróleo S.A. e Alesat Combustíveis S. A. [4], a Superintendência-Geral do Cade (SG) descreveu a relação entre postos de combustíveis e distribuidoras, destacando conclusões anteriores em processos julgados no Cade:

Apesar da proibição à verticalização societária, as análises do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (“SBDC”) sobre casos do setor incorporaram a interpretação de que as concentrações entre distribuidoras cujas bandeiras estão presentes no mesmo mercado geográfico ensejam sobreposição horizontal, a exemplo da discussão havida no caso BR-Agip (Ato de Concentração nº 08012.005539/2004-60). Naquele caso, o Cade considerou que a distribuidora possui “influência decisiva” na formulação da estratégia concorrencial dos postos de sua bandeira, influência originada a partir da detenção de direitos de fornecimento exclusivo, de licença de uso da marca e de comodato de equipamentos. (Parecer nº 1/2017/CGAA4/SGA1/SG -SEI 0297660)

No mesmo processo, em resposta a consulta feita pela Superintendência Geral, a ANP chegou a conclusão semelhante:

(...) é proibida a atuação direta das distribuidoras no mercado de revenda, por meio da operação de postos de combustíveis.

Entretanto, é possível vislumbrar integração vertical entre esses agentes, ainda que de maneira indireta, em razão dos dispositivos contratuais por eles celebrados, bem como devido às distintas modalidades de compartilhamento da propriedade de ativos da revenda.

A SG discorreu também sobre a relação de dependência que se desenvolve entre postos bandeirados e distribuidoras destacando que, como o produto é relativamente caro em comparação ao faturamento total do posto e o posto depende justamente de vender grandes quantidades a uma margem reduzida, os postos apresentam uma sensibilidade desproporcional ao preço do produto e ao giro de seus tanques. Nesse sentido, a Federação Nacional do Comércio de Combustíveis e de Lubrificantes (“Fecombustíveis”), representando a categoria de revenda de combustíveis, afirmou nos autos do AC nº 08700.006444/2016-49 (Ipiranga/Alesat) que a sensibilidade dos postos ao preço de fornecimento de combustíveis é “altíssima” e que “[u]ma vez que as margens da revenda são baixíssimas, muitas vezes inferiores a 10%, o fator determinante para o sucesso ou o fracasso do revendedor é justamente o preço de aquisição junto à distribuidora” (SEI nº 0281602). Os postos dependem, ainda, da garantia de fornecimento provida pela distribuidora, uma vez que a escassez do produto também representa perdas sensíveis para o varejista.

Conforme descrito pela SG, no já referido (Parecer nº 1/2017/CGAA4/SGA1/SG - (SEI 0297660) sobre o caso Ipiranga/Alesat, considerando que a distribuidora costuma ser mais bem provida de capital financeiro e de capacidade de estoque, a dependência do posto em relação ao preço de fornecimento confere à distribuidora um poder de barganha maior para exigir de seus bandeirados garantias mais elevadas de comprometimento em troca de alívio às pressões de preço e volume. Assim, como mecanismo de alívio, as distribuidoras costumam oferecer, por exemplo, crédito de curto prazo, adiantamento de volumes do produto ou capital de giro inicial, além da garantia de fornecimento. Em troca, exigem cláusulas como a fidelização por longos períodos de tempo – estipulando-se contratos de bandeira de médio a longo prazo, com média de 4 a 5 anos, podendo chegar a até 10 anos – e a garantia de venda de um volume mínimo – o que aumenta ainda mais o seu controle sobre os postos, na medida em que estes se veem compelidos a manter sempre um bom giro, reforçando sua dependência do preço negociado com a distribuidora, que continua livre.

A depender do modelo de gestão e propriedade do posto, sua dependência em relação à distribuidora pode ser ainda maior. Existem alguns modelos típicos de propriedade e gestão de postos bandeirados:

1. **CODO (Company Owned/Dealer Operated)**, no qual a distribuidora possui o terreno e o posto já construído e transfere a sua operação à revendedora (por meio, em geral, de contratos de comissão mercantil; comodato e locação; franquias; ou outro semelhante);
2. **Contrato Parcial**, no qual a revendedora é dona do terreno onde a distribuidora constrói o posto e revendedora e distribuidora firmam um contrato de compra e venda mercantil (ou semelhante) e contrato de comodato (ou semelhante) dos equipamentos colocados à disposição da revendedora;
3. **DODO (Dealer Owned/Dealer Operated)**, no qual a revendedora possui o terreno e os equipamentos do posto e firma com a distribuidora contrato de compra e venda mercantil (ou semelhante), podendo envolver comodato de equipamentos.

O nível mais elevado de dependência do posto em relação à distribuidora ocorre no modelo em que a própria distribuidora possui o terreno, podendo pressionar o revendedor não só nas condições de fornecimento, mas também nas condições de arrendamento. Nesse caso, o controle da distribuição sobre a revenda é muito substancial, na prática terceirizando-se apenas a gestão de aspectos mais operacionais do negócio. De todo modo, nos outros modelos de gestão a existência de contratos com mútuo de equipamentos e acessórios, bem como integração de sistemas e práticas, também aumenta a dependência dos bandeirados, impondo custo de troca adicional caso queiram migrar para bandeira branca ou para bandeiras menos estruturadas que não ofereçam as mesmas vantagens.

Apesar do aprofundamento da dependência causado pelo embandeiramento, os postos bandeirados recebem benefícios que não estão disponíveis aos postos bandeira branca. Além das já mencionadas cláusulas de alívio, as distribuidoras aportam volumes significativos de investimento na revenda, alocados de diversas formas: equipamentos e benfeitorias aos postos; marketing, imagem e reputação; programas de fidelidade e vendas diretas à base consumidora final (descontos, promoções, facilidades e outros benefícios); produtos automotivos da mesma marca vendidos no posto (lubrificantes, líquidos de arrefecimento, etc.); e franquias de serviços agregados, tais como serviços automotivos e lojas de conveniência.

Assim, a partir desses elementos, é possível descrever melhor o dilema da revenda. Os postos bandeirados beneficiam-se desses investimentos e, em tese, aceitam pagar um preço um pouco maior pelo combustível. Já os postos de bandeira branca, como não exibem a marca comercial de qualquer distribuidora, não se beneficiam de investimentos por elas realizados, buscando operar com estruturas de custo mais enxutas e obter condições comerciais e de preços vantajosas junto às distribuidoras.

Apesar da aparente competitividade dos postos bandeira branca, a ANP relatou que há nos últimos anos uma diminuição na frequência de postos bandeira branca, devido aos seguintes fatores:

1. O efeito reputação gerado pela incerteza sobre a qualidade do combustível;
2. A fidelização de clientes finais, via imagem, propaganda e programas de descontos e benefícios; e
3. As vantagens absolutas de custo que favorecem as distribuidoras dotadas de maior porte e bandeira própria.

Essa tendência é, também, incrementada pela estratégia das distribuidoras de médio e grande porte no sentido de ampliar a sua rede de postos bandeirados.

Outro aspecto relevante dos mercados de distribuição e varejo de combustíveis para a análise dos efeitos concorrenciais do PL nº 2369/2020 é a presença de uma série de características estruturais que favorecem a atuação coordenada nos mercados de distribuição e revenda de combustíveis, quais sejam:

- Relativa homogeneidade do produto: os combustíveis fornecidos pelas distribuidoras são padronizados pela regulação. A adição de aditivos ao produto por parte da distribuidora e de outros serviços e imagem ao posto por parte da bandeira é sem dúvida relevante, mas essa tentativa de diferenciação não elimina a elevada homogeneidade do ponto de vista técnico. Os produtos básicos, isto é, sem diferenciação técnica (ex.: gasolina comum) representam a maior parte do mercado, cerca de 88% do volume vendido;
- Estrutura de custos semelhante: os postos de combustíveis são extremamente sensíveis ao preço de fornecimento e ao volume vendido. Isso porque o custo do produto é uma rubrica relativamente grande dentro da estrutura de custos e a revenda é justamente a principal atividade do posto, o que também embute a necessidade de capital de giro. A estrutura de custos semelhante diminui os custos de transação para a colusão, pois implica baixa assimetria de informação sobre os custos incorridos pelas concorrentes e mais facilidade para cada posto implementar preços alinhados;

- Existência de barreiras à entrada: onde se destacam, a escassez de espaço nos locais mais atrativos das zonas urbanas, em especial devido às regras municipais de uso do solo, e a acentuada lealdade à marca em favor das marcas dominantes, causada em parte pelo medo do combustível adulterado;
- Baixa elasticidade-preço da demanda e inexistência de bens substitutos próximos: os veículos da frota regular devem necessariamente ser abastecidos por postos de revenda, não havendo alternativas à clientela final. Aliado a isso, a demanda por combustíveis é bastante inelástica em relação ao preço. Isso impede o deslocamento da demanda em casos de exercício de poder coordenado e faz com que a redução de volume vendido em razão da fixação de um preço supracompetitivo seja pequena ou inexistente, cortando significativamente os custos incorridos pelos postos ao aderirem à prática colusiva, por exemplo a formação de cartel;
- Demanda atomizada: a base de consumo da revenda de combustíveis é a frota regular de veículos nas ruas e estradas. A pulverização dos agentes de consumo inibe a detenção de poder de compra nesse mercado;
- Transparência de preços: a regulação determina que os preços sejam afixados nos estabelecimentos, nas bombas e em placas visíveis às pessoas transeuntes e condutoras. Isso faz com que o custo e o tempo de monitoramento da colusão (combinação de preços) sejam bastante reduzidos;
- Presença de sindicatos de revendedores: sabe-se que os sindicatos patronais podem ser um veículo de colusão. No caso dos mercados de revenda de combustíveis, a jurisprudência do Cade é abundante em condenações de sindicatos. Em alguns processos, a coordenação foi deliberada em assembleia desses sindicatos e registrada em ata, o que foi apreciado como uma das provas da conduta anticompetitiva;
- Presença de redes de revenda: a existência de sócias em comum a diversos postos de uma mesma região de influência constitui um elemento facilitador de carteis. Quando se fala de redes de revenda, o primeiro incentivo desse tipo de grupo é eliminar a concorrência entre seus postos controlados. Além disso, a detenção de uma gama de postos pode ser suficiente para que aquele conjunto passe a ser a referência de precificação no mercado local, tendo em vista a sensibilidade dos demais postos ao quesito preço e o comportamento reativo dos postos independentes.

Com efeito, nos últimos 10 anos, o Cade condenou 15 cartéis nos mercados de combustíveis líquidos envolvendo empresas do segmento de varejo e de distribuição, bem como a participação de sindicatos dessas empresas, resultando em condenações cujos total de multas superou R\$ 486 milhões.^[5]

3 O Projeto de Lei nº 2.369, de 2020

O Projeto de Lei nº 2.369 de 2020, de autoria do Deputado Federal Paulo Ramos (PDT/RJ), propõe a alteração da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, “*para incluir a possibilidade de postos multimarca de revenda de combustíveis*”. Essa alteração incidiria, especificamente, no Art. 6º da Lei, que passaria a vigorar com o acréscimo do seguinte parágrafo único:

Art. 6º

.....

Parágrafo único. A atividade de revenda, referida no inciso XXI, poderá ser exercida em postos de serviços ou revendedores exclusivos de um determinado fornecedor; em postos de serviços ou revendedores multimarcas, que poderão comercializar produtos de diferentes fornecedores, desde que devida e claramente identificados e segregados na área do posto revendedor de combustíveis; ou ainda em postos ou revendedores que não exibam a logomarca de nenhum distribuidor de combustíveis, desde que identifique, em cada bomba medidora, o nome fantasia, se houver, a razão social e o CNPJ do distribuidor fornecedor do respectivo combustível automotivo”. (PL nº 2.369/2020 – SEI 1107255)

A proposta do Projeto de Lei supracitado é justificada, conforme o texto apresentado na Câmara dos Deputados, pela alta volatilidade do mercado de combustíveis, onde os postos de revenda acabam sendo o elo mais frágil do setor, sendo necessário lhes garantir meios rápidos e eficientes para que enfrentem com mais flexibilidade as mudanças conjunturais que os impactam.

“Nesse sentido, propomos incluir uma nova forma de revenda, por meio de postos multimarcas. De acordo com os normativos e os regulamentos da Agência Nacional de Petróleo atualmente vigentes, os varejistas se organizam em duas modalidades, os postos “bandeirados” e os postos “bandeira branca”. Os primeiros exibem a marca comercial de um distribuidor e adquirem, armazenam e comercializam somente

combustível automotivo fornecido pelo distribuidor do qual exiba a marca comercial. Os postos “bandeira branca” não exibem a marca comercial de nenhum distribuidor e, portanto, possuem mais flexibilidade na escolha de seus fornecedores. Note que os postos bandeira branca têm de identificar, nas bombas medidoras, o fornecedor do combustível. Nossa proposição cria uma forma de revenda intermediária entre as duas atualmente existentes. O posto multimarca poderia exibir mais de uma marca comercial de distribuidor, assim os consumidores poderiam buscar e identificar mais facilmente as marcas que lhes passem mais confiança, e os postos não ficariam presos à exclusividade de um único fornecedor. Acreditamos que essa nova modalidade de revenda representa um avanço nas relações comerciais e permite, tanto a consumidores quanto a postos de combustíveis, segurança, garantia, confiabilidade e formas mais claras e diretas de concorrência, com reflexos na redução de preços e no aumento da eficiência do sistema de distribuição. A própria pesquisa de preços por parte do consumidor seria facilitada, pois um mesmo posto poderia ofertar produtos de diferentes marcas e o consumidor identificar mais rapidamente a relação custo/benefício que lhe dê maior ganho. Os postos poderiam alternar mais facilmente entre fornecedores e a concorrência no setor certamente se adaptaria para garantir mais qualidade, eficiência e menores preços”. (PL 2.369/2020 - Justificação – SEI 1107255)

Portanto, o Projeto de Lei propõe alterações na forma de atuação dos postos de revenda de combustíveis, isto é, também mexendo com a estrutura comercial entre dois elos da cadeia – distribuição e revenda –, faz sentido que o Cade apresente pontos que sopesem os efeitos dessa proposta concorrencialmente.

Tendo em vista, o panorama das relações entre varejo e distribuição de combustíveis descrito na sessão anterior, especialmente a relação das distribuidoras com os postos bandeirados, que restringem a atuação destes no segmento do varejo dado que têm que se enquadrar nas estratégias competitivas das distribuidoras, a introdução do “posto multimarca”, representa uma ampliação do leque de opções de atuação das empresas varejistas, já que viabiliza um modelo intermediário entre o posto bandeirado, com relação de exclusividade com uma determinada distribuidora, e o posto bandeira branca, que não precisa manter uma relação de longo prazo com nenhuma distribuidora.

Nesse sentido, é possível que, em alguns casos os varejistas consigam negociar com as distribuidoras condições mais favoráveis, por exemplo, um acordo de abastecimento integral do posto poderia gerar uma oferta de mais vantagens, por parte da distribuidora, do que um acordo que tenha por objeto o abastecimento de 50% das bombas de abastecimento de um posto de combustíveis. Da mesma forma, uma distribuidora que queira ter um determinado posto ou rede de postos entre seus distribuidores, pode ofertar alguma vantagem adicional para ao menos atender parcialmente esse varejista, mesmo que dividindo esse espaço com outra distribuidora concorrente.

Nesse cenário ideal, onde as distribuidoras passariam a concorrer juntas dentro de um espaço revendedor, é possível que haja uma **pressão competitiva** nos preços dos combustíveis, melhorando condições para consumidores e revendedores. Além disso, essa pressão competitiva poderia **melhorar as condições de negociação** de contratos futuros entre distribuidoras e revendedores, com vistas a garantir melhores condições de oferta no mercado.

Para os consumidores, esse modelo pode gerar benefícios dado que pode acirrar a competição por preço entre as distribuidoras em um determinado posto ou em uma rede de postos multimarca, que pode influenciar o comportamento dos demais revendedores varejistas no mercado. Além disso, a coexistência de combustíveis de diferentes marcas no mesmo ponto de venda facilitaria a pesquisa de preços por parte dos consumidores e aumentaria a sua possibilidade de escolha, já que disporia de produtos de marcas diferentes no mesmo ponto de venda.

Contudo, tais efeitos positivos podem ser limitados pela relação de assimetria entre distribuidoras e postos de combustíveis, amplamente desfavorável aos varejistas, descrita na seção anterior. A existência de contratos de exclusividade em vigência certamente impõe uma restrição inicial a implementação desse modelo para uma parcela expressiva do varejo. Além disso, é possível que um limitado de postos tenha real capacidade de explorar a possibilidade de trabalhar com mais de uma marca de combustíveis como um fator a seu favor na negociação com as distribuidoras: postos de pequeno porte e que não pertençam a uma rede varejista, provavelmente terão dificuldades de se beneficiar dessa alteração regulatória; por outro lado, algumas redes de varejo que contem com muitos pontos de venda, ou postos de grande porte e com localizações privilegiadas podem ser atrativos para as distribuidoras a ponto de justificarem que essas aceitem um contrato de fornecimento parcial (para parte das bombas de um posto) coexistindo com a venda de combustíveis de outra marca no mesmo estabelecimento.

Quanto à possibilidade de colusão nos mercados de revenda, apesar de um posto multimarca representar mais um ponto de contato entre concorrentes no segmento da distribuição, considera-se que esse fator **não alteraria significativamente** as condições facilitadoras de conduta coordenada, podendo, como dito anteriormente, aumentar a competição dentro de certas condições de mercado.

Frise-se que este debate é semelhante a um debate já ocorrido no parlamento quando se debateu o mérito da Medida Provisória (MP) 1063/21. Naquela ocasião, alguns deputados consideraram que a permissão de vendas multimarca por meio de uma bomba específica (referida como bomba branca) poderia gerar desorganização do mercado distribuidor e acarretar quebra de contratos. Também, sustentaram que tal permissão poderia levar a um prejuízo do consumidor, à medida em que um consumidor poderia ser induzido a entrar em um posto de uma

determinada bandeira, mas consumir combustível fornecido por outra bandeira, sendo levado a erro. Além disto, este debate foi igualmente levado a debate na Consulta Pública 7/2021, da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), conforme material disponibilizado na internet (<https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/consultas-e-audiencias-publicas/consulta-audiencia-publica/consulta-e-audiencia-publica-no-7-2021>).

A respeito destes argumentos, cabe tecer algumas considerações.

- Caso a proposta passe, consumidores devem ser alertados a respeito do fato de se ter uma revenda multimarca. Tal consta expressamente no texto do artigo. Além disto, não é porque se permite uma revenda multimarcas, que haverá perda informacional. O Código de Defesa do Consumidor não será revogado. Deste modo, a presente permissão não irá interferir neste tipo de obrigação do posto e direito do consumidor, havendo revenda multimarcas em diferentes setores da economia nacional.
- A proposta não quebra contrato algum, cabendo às empresas decidirem se comercializarão ou não em modalidade multimarcas ou em modalidade de marca única;
- Deste modo, considerando que a decisão de contratualização é das empresas distribuidoras ou revendedoras, não há que se falar em desestruturação do mercado, mas apenas da autorização legislativa de contratos com diferentes configurações.

CONCLUSÃO

O Projeto de Lei nº 2.369 de 2020, de autoria do Deputado Paulo Ramos (PDT/RJ) que "*Altera a Lei Nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, para incluir a possibilidade de postos multimarca de revenda de combustíveis*", introduzindo um modelo intermediário entre os atuais postos bandeirados e postos bandeira branca, em que o varejista de combustíveis pode celebrar contratos de distribuição com mais de uma distribuidora.

A proposta pode gerar benefícios para o ambiente concorrencial na medida em que amplia as possibilidades atuação dos varejistas, conferindo-lhes novas opções de negociação com as distribuidoras, que em determinadas condições podem se refletir em ampliação da competição por preços. Também facilita a comparação de preços e a escolha dos consumidores que podem dispor de produtos de marcas diferentes em um mesmo ponto de venda; e, também não alteraria significativamente as condições para colusão nos mercados de distribuição e varejo de combustíveis.

Contudo, cabe salientar que esses possíveis efeitos positivos podem ser limitados por fatores como a vigência de contratos de médio e longo prazo entre distribuidoras e varejistas, e peoa fato de que muitas empresas varejistas terão poder de barganha limitado para explorar essa nova possibilidade atuar como posto multimarca nas negociações com empresas distribuidoras de combustíveis.

Assim, no âmbito das atividades de advocacia da concorrência, o Departamento Estudos Econômicos do Cade recomenda a aprovação do Projeto de Lei, que se demonstra adequado com os ditames da política de Defesa da Concorrência.

DEE/CADE

Assinado Eletronicamente (SEI 1110764)

[1] Ver publicações institucionais do DEE em: <https://www.gov.br/cade/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos>.

[2] ANP – AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCMBUSTÍVEIS. Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás natural e Biocombustíveis. 2022. Centro de Documentação e Informação da ANP Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/anuario-estatistico/anuario-estatistico-2022>>. Acesso em: 26/08/2022.

[3] Disponível em: <<https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/cadernos-do-cade/varejo-de-gasolina-2014.pdf>>. Acesso em: 26/08/2022.

[4] A operação foi reprovada pelo Tribunal Administrativo de Defesa da Concorrência na 108ª Sessão Ordinária de Julgamento, realizada em 02 de agosto de 2017.

[5] Cadernos do Cade: [Mercados de distribuição e varejo de combustíveis líquidos](https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/cadernos-do-cade/Caderno_Mercados-de-distribuicao-e-varejo-de-combustiveis-liquidos.pdf). Disponível em: https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/cadernos-do-cade/Caderno_Mercados-de-distribuicao-e-varejo-de-combustiveis-liquidos.pdf



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Medeiros de Castro, Economista-Adjunto**, em 30/08/2022, às 19:33, conforme horário oficial de Brasília e Resolução Cade nº 11, de 02 de dezembro de 2014.



Documento assinado eletronicamente por **Gerson Carvalho Bênia, Coordenador**, em 30/08/2022, às 21:41, conforme horário oficial de Brasília e Resolução Cade nº 11, de 02 de dezembro de 2014.



Documento assinado eletronicamente por **Nicole Chama dos Santos, Chefe de Serviço**, em 31/08/2022, às 14:13, conforme horário oficial de Brasília e Resolução Cade nº 11, de 02 de dezembro de 2014.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site sei.cade.gov.br/autentica, informando o código verificador **1110764** e o código CRC **23DBFB34**.