

Vínculos de Exclusividade na Revenda de GLP no Brasil¹

José Tavares de Araujo Jr.²
Março de 2009

1. Introdução

As normas atuais sobre distribuição e revenda de gás liquefeito de petróleo (GLP) foram estabelecidas pela Agência Nacional do Petróleo (ANP) através da Portaria nº 297, de 18.11.03, e da Resolução nº 15, de 18.05.05. Estas medidas marcaram o encerramento de um longo período de mudanças na regulação do setor, que havia sido iniciado em outubro de 1990, com a Portaria nº 843, do antigo Ministério da Infra-estrutura (MINFRA). As reformas visavam substituir o modelo de intervenção estatal que vigorou nas décadas de 1970 e 1980, no qual o Conselho Nacional do Petróleo (CNP) e a *Petrobras* eram os órgãos centrais de um sistema que controlava todos os detalhes do funcionamento do setor de GLP. Dentre outros poderes, aquele sistema dispunha de instrumentos para: (a) definir as metas anuais de produção e importação de GLP; (b) fixar os preços de distribuição e revenda; (c) autorizar a entrada de empresas no setor e fiscalizar suas rotinas contábeis; (d) supervisionar as normas de segurança quanto ao manuseio, armazenagem e transporte de GLP; (e) controlar a entrega do produto ao consumidor final.

Os objetivos da Portaria MINFRA nº 843 eram os de reduzir o dispêndio de recursos públicos que aquele regime acarretava, e preservar, através de normas mais flexíveis, a liberdade de iniciativa, a estabilidade dos preços domésticos e os requisitos de segurança do sistema de distribuição de GLP. Contudo, a realização destes objetivos iria depender de outras reformas mais amplas que foram implantadas gradualmente no Brasil durante a década de 1990. Tais reformas incluíram a abertura da economia, o Plano Real, a Lei nº 8884/94, que

¹ Este trabalho foi preparado por solicitação do *Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Gás Liquefeito de Petróleo – SINDIGÁS*. Os argumentos aqui apresentados são, entretanto, da exclusiva responsabilidade do autor, e não representam, necessariamente, a visão do SINDIGÁS ou de seus associados.

² Doutor em economia pela Universidade de Londres e sócio da *Ecostrat Consultores*.

conferiu poderes ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) para exercer as funções de autoridade antitruste, e a Lei nº 9478/97, que flexibilizou o monopólio da *Petrobras* e criou a ANP (Tavares, 2007).

Assim, as condições econômicas e institucionais que permitiriam concluir a reforma iniciada em 1990 estavam disponíveis em janeiro de 1998. Mas, o processo de mudança durou ainda mais sete anos, por outro motivo. Desde o final da década de 1960, quando o consumo de GLP começou a ser difundido no Brasil, aos dias atuais, uma preocupação que tem sido permanente no governo é assegurar a modicidade do preço deste produto no mercado doméstico, por se tratar de um item que afeta o orçamento dos consumidores de baixa renda, e cuja cotação no mercado internacional é muito volátil. Por esta razão, uma expectativa que, até 2002, acompanhou a execução da reforma das normas deste setor era a de que os preços domésticos iriam subir após a liberalização, porque, além de pressões externas, as empresas distribuidoras provavelmente elevariam suas margens.

Tal expectativa gerou duas consequências. A primeira foi a lentidão do processo de liberação dos preços, que foi implantado gradualmente entre agosto de 1996 e novembro de 2002. A segunda foi a de difundir, entre os técnicos do governo, a crença de que uma forma de promover a concorrência na distribuição de GLP seria através do rompimento dos vínculos de exclusividade entre as distribuidoras e suas redes de revenda. Esta crença foi transformada em norma pela Portaria nº 297/03, conforme atesta o seu preâmbulo: “(...) *a comercialização pelo revendedor de recipientes transportáveis de marca de mais de um distribuidor intensifica a competição no mercado, com o conseqüente aumento de opção de compra do consumidor.*”

Este artigo mostra que, ao estimular a proliferação de revendedores independentes, os chamados *multibandeiras*, a ANP compromete a principal razão da regulação do setor de GLP, que é a de assegurar a qualidade do produto oferecido ao consumidor final. A seção 2 apresenta uma breve resenha da jurisprudência internacional sobre acordos de exclusividade e destaca alguns pontos da literatura econômica sobre restrições verticais no sistema industrial contemporâneo. As evidências ali discutidas são inequívocas quanto ao caráter pró-

competitivo de acordos que visam promover a reputação das firmas contratantes, que é o caso daqueles vigentes no setor de GLP. A seção 3 descreve a evolução do setor nos últimos seis anos e aponta os fatores responsáveis pelo declínio dos preços reais no mercado doméstico, demonstrando que eram infundadas as expectativas que retardaram a implantação do atual marco regulatório. Por fim, a seção 4 resume as conclusões do trabalho.

2. Jurisprudência internacional sobre acordos de exclusividade e restrições verticais

Acordo de exclusividade é uma forma particular de terceirizar atividades que teve origem em meados do século XIX com os sistemas de franquias. Um dos exemplos pioneiros foi o das máquinas de costura *Singer*. Para difundir esta inovação no mercado norte-americano, a *Singer* estabeleceu, em 1863, a primeira rede nacional de serviços autorizados de venda e assistência técnica. Em virtude de seu sucesso imediato, esta iniciativa foi rapidamente copiada por empresas de outros setores, como bebidas, máquinas agrícolas, utensílios domésticos e drogarias.

Nas primeiras décadas do século XX, os acordos de exclusividade ganharam uma nova dimensão com o desenvolvimento da indústria automobilística. A partir do momento em que a linha de montagem tornou-se o princípio ordenador da produção de automóveis, as montadoras passaram a estabelecer vínculos de exclusividade em todas as etapas da cadeia produtiva: do suprimento de autopeças aos serviços de distribuição, venda, manutenção e reparação de veículos. O rigor dos compromissos exigidos pelas montadoras nos contratos firmados com seus fornecedores e prestadores de serviços estabeleceu um novo padrão para os vínculos de exclusividade, que posteriormente foram adotados por outros ramos, como hotelaria, material fotográfico, vestuário, alimentos, lanchonetes e restaurantes.

Do ponto de vista da empresa contratante, o acordo de exclusividade constitui uma solução intermediária entre a integração vertical e a simples terceirização de atividades. Por um lado, aquele instrumento permite manter um grau de comando sobre o processo produtivo que é equivalente ao da integração vertical, sem os custos associados à imobilização de capital. Por outro lado, oferece a flexibilidade da terceirização, sem o principal risco inerente

a esta opção, que é o de provocar a queda de qualidade dos bens e serviços oferecidos ao consumidor final e, portanto, prejudicar a marca e outros ativos que promovem a reputação da empresa contratante.

Embora seja um arranjo vantajoso para ambas as partes, o acordo de exclusividade implica, necessariamente, a obediência da firma contratada à estratégia empresarial definida pela contratante. Eventualmente, a contratada pode ter alguma autonomia para implementar as metas estabelecidas, mas, na maioria dos casos, sua conduta é rigorosamente restrita aos termos do acordo. Na indústria automobilística, por exemplo, o fabricante de autopeças dispõe de certa liberdade para desenvolver um novo componente a partir das especificações fornecidas pela montadora. Entretanto, no ramo de lanchonetes, o dono de uma loja da rede *McDonald's* não tem poder para alterar qualquer aspecto do estabelecimento, nem mesmo detalhes como a decoração da loja e o uniforme dos funcionários. De fato, este caso fornece uma ilustração eloquente da subordinação requerida pelos acordos de exclusividade: o cardápio, os ingredientes usados nos alimentos, o método de preparação, o lançamento de novos produtos, as embalagens, as campanhas publicitárias, os eventos promocionais e todos os demais aspectos do negócio são controlados pela *McDonald's*.

Durante o século XX, inúmeras marcas tornaram-se conhecidas mundialmente em curtos intervalos de tempo devido, em grande medida, à eficácia dos acordos de exclusividade. Em contrapartida, logo após a edição do *Sherman Act* em 1890, esses acordos passaram a ser objeto frequente de litígios submetidos às autoridades antitruste nos Estados Unidos. Em geral, as alegações de condutas anticompetitivas eram formuladas por concorrentes efetivos ou potenciais de alguma marca famosa, por firmas licenciadas daquela marca, em virtude de conflitos surgidos na gestão de contratos de licenciamento, ou por empresas que não conseguiram obter licença para representar a marca numa determinada região, e arguíam que haviam sido excluídas injustamente do mercado, causando danos aos consumidores da região. Entre 1891 e 2001, dezenove casos deste tipo foram julgados pela Suprema Corte, e dezenas de outros tramitaram nas demais instâncias do sistema judiciário norte-americano (Frasco, 1991; Jacobson, 2002; Abbott e Wright, 2008).

Desde o surgimento dos primeiros casos, as autoridades antitruste reconheceram que este tipo de acordo é, em princípio, pró-competitivo, porque visa preservar direitos de propriedade, reduzir custos de comercialização, assegurar a qualidade do produto, e impedir expedientes oportunistas por parte de firmas licenciadas e/ou competidores do proprietário da marca. O único tema polêmico era o de identificar as situações nas quais um acordo de exclusividade poderia servir de instrumento para ampliar o poder de mercado da firma contratante, através de condutas baseadas na elevação dos custos dos rivais, de cláusulas eventualmente abusivas, como a venda casada, ou da criação de barreiras à entrada artificiais. Conforme observou Frasco:

“Exclusive dealing is sometimes needed to ensure that the benefits generated by a capital investment in a particular brand of a product accrue to the party making that investment. In the absence of exclusive dealing, competing brands can free-ride on certain types of capital investments and thereby reduce or destroy the incentive to make such investments. Both consumer welfare and competitive processes can thereby be harmed.” (1991, p. 4)

Na mesma linha, Jacobson lembra que:

“Exclusive dealing can serve important business purposes, and is often a preferred means for waging legitimate competition. Exclusive dealing arrangements generally promote more effective distribution by increasing dedication and loyalty; and they can minimize free-riding, improve product quality, and ensure costumers and suppliers of a reliable source of supply. Exclusive arrangements are only rarely the source of serious antitrust concern. But when exclusive dealing does harm consumers, the harm can be severe.”(2002, p. 312)

A recorrência de litígios antitruste originados por acordos de exclusividade estimulou o desenvolvimento de métodos analíticos para identificar acordos anticompetitivos e distingui-los daqueles geradores de bem estar. Após um século de jurisprudência, as autoridades norte-americanas usam atualmente dois critérios simples. O primeiro é o de reconhecer que contratos de exclusividade bem sucedidos costumam elevar a rentabilidade e as parcelas de mercado da contratante e, portanto, geram consequências adversas para os competidores, podendo, inclusive, provocar a falência de alguns deles. Além disso, ao definir a política de preços para os bens e serviços que estão sendo terceirizados, a contratante dispõe

de instrumentos para ampliar seus lucros, limitando a remuneração da contratada. Contudo, da perspectiva antitruste, não são estes os fatos que importam, mas os impactos sobre o bem estar do consumidor final a curto e longo prazo. Para avaliar estes impactos, a autoridade aplicará um segundo critério, que é o de definir o mercado relevante da operação, sob a ótica do produto e da dimensão geográfica, e examinar se a contratante terá capacidade para implementar quatro tipos de condutas unilaterais naquele mercado: (a) elevar os preços substancialmente, sem provocar a entrada de novos competidores; (b) impedir a difusão de tecnologias alternativas àquelas usadas pela contratante; (c) reduzir a qualidade dos bens e serviços oferecidos naquele mercado; (d) limitar as opções do consumidor. Em síntese, ao analisar estes acordos, a autoridade antitruste aplica os mesmos princípios usados no julgamento de fusões e aquisições.

É importante notar que os acordos que estão sendo discutidos aqui são fundamentalmente distintos daqueles expedientes que ocorrem com frequência nas indústrias de bebidas e cigarros, onde as empresas líderes procuram impedir o acesso dos competidores aos canais de distribuição. Em primeiro lugar, porque os vínculos de exclusividade que estas empresas procuram criar com os estabelecimentos que operam pontos de vendas não são voluntários, mas impostos através do poder de barganha advindo do fato de que aquelas empresas são proprietárias de marcas preferidas pelos consumidores. Em segundo lugar, tais vínculos não costumam ser amparados por contratos formais, mas mantidos através da ameaça de suspensão do fornecimento. Tal ameaça tem um elevado poder de coerção, porque nenhum comerciante tem interesse em deixar de vender produtos favoritos da clientela. Em terceiro lugar, porque a relação de exclusividade não visa proteger a marca ou assegurar a qualidade do atendimento ao consumidor, mas apenas criar uma barreira à entrada artificial e restringir as opções de consumo.

Uma experiência similar à dos Estados Unidos ocorreu na Europa nas décadas de 1980 e 1990, quando a política de defesa da concorrência passou a desempenhar um papel central na formação do mercado comum. Uma das prioridades da Comissão Européia naquele momento era evitar que as barreiras comerciais e regulatórias que estavam sendo eliminadas através da integração regional fossem substituídas por barreiras privadas, e os acordos de

exclusividade poderiam servir de instrumentos para a criação de tais barreiras. Conforme notaram Cini e McGowan (1998):

“Since the mid-1980s, the Commission’s policy on vertical restraints has become much more contentious than its policy on horizontal agreements. While a balance is required in determining the merits and demerits of all restrictive agreements, an assessment of vertical restraints is complicated by the fact that these arrangements often have pro- rather than anti-competitive effects.” (pp. 70-71)

Naquela época, uma das críticas que o setor privado fazia à Comissão era a de que o objetivo de consolidar o mercado comum poderia, de fato, ser prejudicado se as empresas européias fossem impedidas de implementar acordos pró-competitivos. Para responder a estas críticas, a Comissão publicou, em 1997, o seu *Green Paper on Vertical Restraints*, e demonstrou que sua visão sobre o tema era, a rigor, idêntica àquela adotada pelos órgãos antitruste dos Estados Unidos:

“Current economic thinking stresses the importance of market structure in determining the impact of vertical restraints on competition. The fiercer is interbrand competition the more likely are the pro-competitive and efficiency effects to outweigh any anti-competitive effects of vertical restraints. The inverse is true when interbrand competition is weak and there are significant barriers to entry.” (1997, p. 17)

No Brasil, o CADE tem acompanhado a jurisprudência internacional ao julgar casos que envolvem acordos de exclusividade. Em julho de 2008, por exemplo, o Conselho determinou o arquivamento do Processo Administrativo nº 53500.000502/2001, que havia sido instaurado para investigar os contratos firmados pela operadora *Celular CRT S.A.* com grandes empresas do setor de varejo visando criar redes exclusivas de vendas de celulares no estado do Rio Grande do Sul. O CADE considerou que a conduta da *CRT* era pró-competitiva pelos seguintes motivos: (a) os contratos não fecharam o mercado de telefonia celular no estado, posto que, após o início da estratégia de fidelização, as vendas dos concorrentes cresceram mais do que as da *CRT*; (b) não houve indícios de que a representada teria implementado qualquer conduta visando elevar os custos dos rivais; (c) as opções do consumidor não foram afetadas, conforme atesta o crescimento das parcelas de mercado das

firmas concorrentes.

A análise econômica sobre acordos de exclusividade é parte de uma literatura mais ampla que discute o papel exercido por restrições verticais no sistema industrial contemporâneo. Outro tópico desta literatura que também é útil para a análise da concorrência no setor de GLP é aquele que estuda a conduta de firmas integradas verticalmente que detêm o monopólio de um insumo que é vendido num mercado onde aquela firma também atua através de uma subsidiária e que, portanto, compete com outras empresas não integradas. Esta é, precisamente, a situação do segmento de distribuição de GLP após a entrada da *Petrobras* neste mercado em 2004, através da aquisição da marca *Liquigás*.

Conforme vimos anteriormente, a conduta da empresa contratante de um acordo de exclusividade é, sob vários aspectos, similar à da firma verticalizada. Cabe registrar, entretanto, uma diferença fundamental: vínculos de exclusividade só serão anti-competitivos em situações bem específicas, que a jurisprudência internacional atesta que são raras, mas, um monopolista verticalizado que compete com seus clientes em outros mercados será frequentemente estimulado a distorcer as condições de concorrência nestes mercados (Economides, 1998; Beard e outros, 2001; Rey e Tirole, 2006). A fonte de tais estímulos reside no fato de que o monopolista dispõe de diversos instrumentos para elevar artificialmente o poder de mercado de sua subsidiária, como a discriminação de preços, oferta de bens de qualidade inferior aos competidores, criação de obstáculos logísticos, etc. Como mostrou Economides (1998), o monopolista terá interesse em usar tais expedientes mesmo quando sua subsidiária for mais eficiente que os demais concorrentes, e os incentivos persistirão enquanto as firmas não integradas continuarem operando no mercado.

A atratividade destas condutas para o monopolista dependerá das peculiaridades de cada caso. Um dos cenários possíveis é o do fabricante de bens intermediários que são vendidos em vários mercados, mas a sua subsidiária só atua num deles, enquanto que alguns concorrentes naquele mercado também são clientes do monopolista nos demais mercados. Neste caso, a estratégia de fechar o mercado onde opera a subsidiária pode ser

contraproducente, porque os ganhos ali auferidos podem ser inferiores às perdas provocadas pela queda de demanda nos demais mercados, advindas da falência das firmas que atuavam no primeiro mercado. Assim, o monopolista não terá interesse em conferir privilégios a sua subsidiária.

Quando o monopolista for uma empresa estatal, o interesse em prejudicar os concorrentes da subsidiária será ambíguo. Por um lado, a conduta daquela empresa costuma estar subordinada a determinadas políticas governamentais cujos objetivos podem ser conflitantes com a estratégia de fechar o mercado onde opera a subsidiária. Neste caso, os representantes do governo no conselho de administração da estatal procurarão coibir práticas anticompetitivas naquele mercado. Por outro lado, alguns autores argumentam que tais práticas tendem a ser mais efetivas quando executadas por empresas estatais, posto que a capacidade delas para suportar prejuízos durante períodos longos é muito superior a de qualquer empresa privada (Sappington e Sidak, 1999).

Por fim, o cenário no qual os incentivos para eliminar os concorrentes da subsidiária são mais elevados é aquele que reúne as seguintes características: (a) o mercado relevante é nacional, porque não é possível realizar importações a preços inferiores àqueles praticados pelo monopolista nas vendas domésticas; (b) insumo que o monopolista vende neste mercado não tem substitutos próximos; (c) a rentabilidade da subsidiária é baixa, em virtude das pressões competitivas exercidas pelas demais firmas que operam naquele mercado; (d) a elasticidade da demanda pelos bens oferecidos pela subsidiária é relativamente baixa. Portanto, após o fechamento do mercado, a margem para elevar os preços da subsidiária será alta.

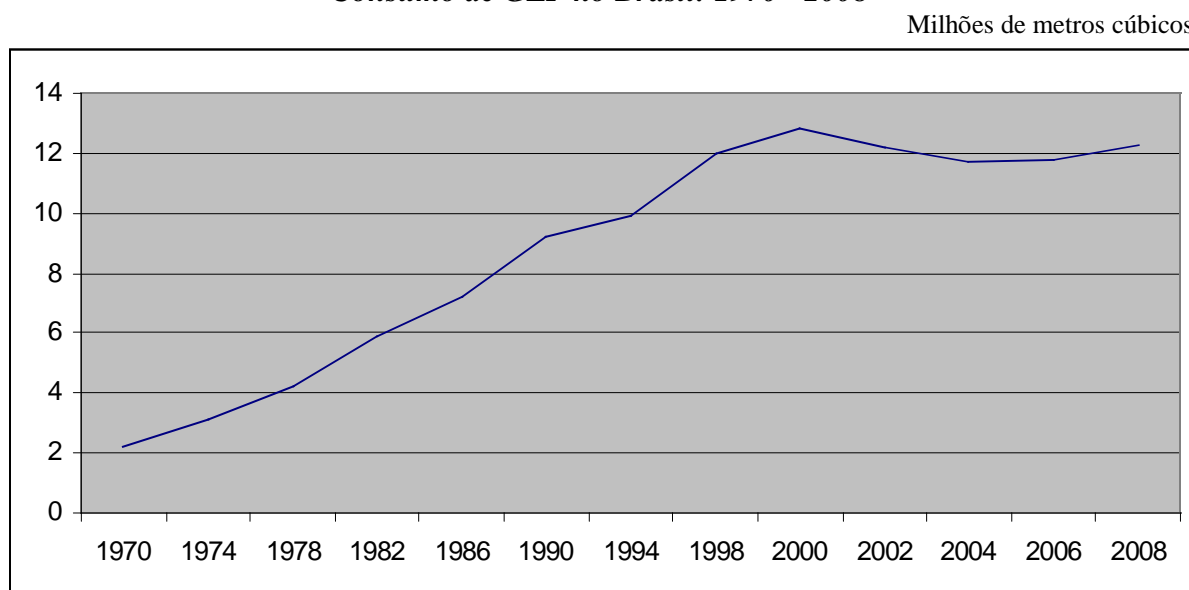
Em síntese, à luz da jurisprudência internacional e da teoria econômica sobre restrições verticais, é inquestionável que a análise da concorrência no setor de GLP no Brasil deva focalizar três aspectos principais: (i) do ponto de vista do consumidor, a competição que interessa é aquela que ocorre entre as firmas distribuidoras e não entre revendedores; (ii) como GLP é um bem homogêneo, cuja qualidade não é visível ao consumidor no ato da compra, a manutenção de uma rede exclusiva de revendedores é o único instrumento que a

distribuidora dispõe para preservar sua marca e assegurar a qualidade do atendimento ao consumidor; (iii) devido à presença da *Petrobras* no segmento de distribuição, é necessário um monitoramento rotineiro das condições de concorrência neste segmento.

3. A competição entre as distribuidoras de GLP

Para analisar o comportamento do setor de GLP nos últimos seis anos, é preciso lembrar, inicialmente, dois aspectos que estão descritos nos gráficos 1 e 2. O primeiro diz respeito ao contraste entre a relativa estagnação da demanda na presente década e o dinamismo observado nas três décadas anteriores. Conforme indica o gráfico 1, entre 1970 e 1998, o consumo de GLP no Brasil cresceu a taxas elevadas, frequentemente superiores às do crescimento da economia. Neste período, o mercado doméstico saltou de um patamar inicial de 2,2 milhões de metros cúbicos anuais para cerca de 12 milhões no final da década de 1990. Entretanto, apesar do crescimento ainda registrado até 2001, quando o consumo nacional atingiu 12,7 milhões de metros cúbicos, desde 1998, a demanda tem oscilado em torno do patamar alcançado naquele ano.

Gráfico 1
Consumo de GLP no Brasil: 1970 - 2008

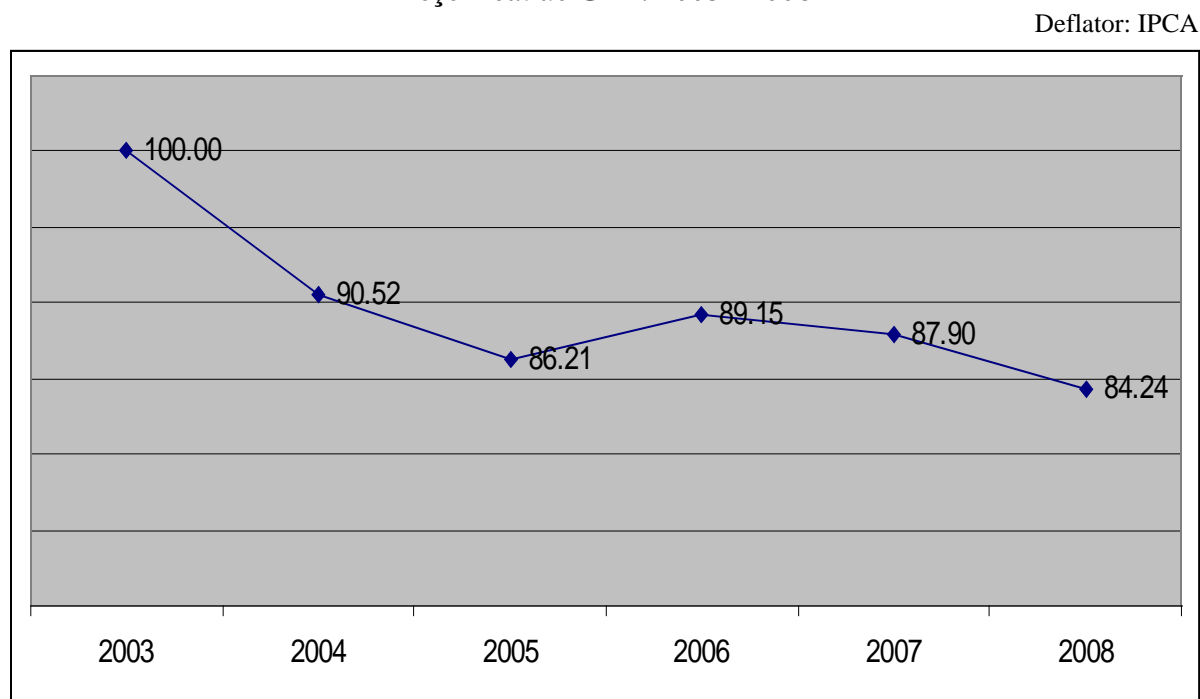


Fonte: ANP

O segundo aspecto refere-se à evolução dos preços de GLP no mercado doméstico

após a eliminação definitiva dos controles governamentais em novembro de 2002. O gráfico 2 revela que, entre janeiro de 2003 e dezembro de 2008, o preço real do botijão de gás de 13kg (P-13) sofreu uma redução da ordem de 15%. Os fatores explicativos deste declínio serão discutidos a seguir, mas, antes disso, cabe notar este comportamento dos preços atesta a intensidade da competição no setor de GLP e, portanto, desmente a tese de que as distribuidoras teriam poder de mercado. Como vimos na introdução deste trabalho, esta crença foi responsável não só pela lentidão do processo de reforma do marco regulatório, mas também pela iniciativa de estimular o rompimento dos vínculos de exclusividade entre as distribuidoras e suas redes de revenda. Tal iniciativa não encontra amparo na jurisprudência internacional nem tampouco na teoria econômica, conforme mostrou a seção 2.

Gráfico 2
Preço Real de GLP: 2003 - 2008



Fonte: ANP

Após a suspensão dos controles de preços, o governo passou a usar dois instrumentos

para assegurar a modicidade do preço do gás de cozinha no país: a estabilidade da carga tributária e o congelamento do preço do botijão de 13kg cobrado pela *Petrobras* às distribuidoras. Como indica a tabela 1, entre janeiro de 2003 e julho de 2008, valor dos impostos permaneceu relativamente fixo, em cerca de R\$ 6,50 por botijão, e o preço da *Petrobras* foi mantido em torno de R\$ 11,50. Cabe lembrar que, neste período, o preço internacional do barril de petróleo subiu de 30 para 140 dólares. Assim, abertura comercial deste setor, instaurada em 1998, tornou-se uma formalidade jurídica porque, nestas condições, nenhuma empresa privada seria capaz de importar GLP a preços competitivos aos praticados pela *Petrobras* no mercado doméstico. Por outro lado, se as distribuidoras tivessem algum poder de mercado, elas teriam retido pelo menos uma parcela do subsídio advindo da diferença entre os preços domésticos e internacionais.

Tabela 1
Estrutura do Preço de GLP: 2003–2008

Valores Correntes (R\$)

<u>Mês/Ano</u>	<u>Tributos</u>	<u>Distribuição</u>	<u>Revenda</u>	<u>Petrobras</u>	<u>Preço Final</u>
Jan/2003	6,53	6,79	4,61	11,42	29,35
Jul/2003	6,47	7,39	4,06	11,42	29,34
Jan/2004	6,45	7,00	4,17	11,42	29,04
Jul/2004	6,42	7,42	5,07	11,53	30,44
Jan/2005	6,47	6,61	5,29	11,53	29,90
Jul/2005	6,49	6,20	5,40	11,53	29,62
Jul/2006	6,52	8,72	5,92	11,32	32,52
Jan/2007	6,61	8,79	6,33	11,31	33,04
Jul/2007	6,63	9,02	6,06	11,33	33,04
Jan/2008	6,68	8,40	6,40	11,34	32,82
Jul/2008	6,70	8,49	6,72	11,33	33,24

Fonte: ANP

A tabela 2 mostra a origem da crença sobre o poder de mercado das distribuidoras,

que decorre do elevado e estável grau de concentração do segmento de distribuição, onde as cinco maiores firmas controlam 95% das vendas nacionais. Entretanto, os dados das tabelas 3 e 4 comprovam que a concorrência ocorre, de fato, em âmbito estadual, e que o instrumento básico de competição reside na promoção da marca. Embora as quatro maiores, *Ultragaz*, *SHV*, *Liquigás* e *Nacional Gás*, estejam presentes em quase todos os estados da Federação, o desempenho em cada estado depende do prestígio da marca junto aos consumidores ali residentes. Assim, a menor distribuidora deste grupo, a *Nacional Gás*, é líder de mercado em dez estados, enquanto que as duas maiores, *Ultragaz* e *SHV*, detêm a liderança em apenas quatro e dois estados, respectivamente. A quinta colocada em âmbito nacional, *Copagaz*, com uma participação de 7,4%, lidera dois estados e está presente em 17 outros. Na região amazônica, os consumidores são atendidos basicamente por duas empresas que não têm expressão nacional, *Fogás* e *Amazongás*, mas cuja competitividade naquela região é superior às demais distribuidoras.

Tabela 2
Estrutura do Mercado Brasileiro de GLP

Empresa	Parcela de Mercado		
	2004	2008	Variação
Ultragaz	24,1	23,3	- 0,8
SHV Gas Brasil	23,8	23,0	- 0,8
Liquigás (Petrobras)	21,8	22,3	+ 0,5
Nacional Gás	18,5	18,3	- 0,2
Copagaz	7,4	7,4	0
Outras (10)	4,4	5,7	+ 1,3
Total	100,0	100,0	—

Fonte: ANP

Tabela 3

Atuação Estadual das Distribuidoras de GLP em Dezembro de 2008

Empresa	Liderança	Total	Presença	Total
Nacional Gás	AP, AL, CE, MA, PA, PB, PE, PI, RN, SE	10	BA, DF, ES, GO, MG, MS, MT, PR, RJ, RS, SC, SP, TO	13
SHV Gas Brasil	DF, ES, MG, PR, RJ	5	AL, BA, GO, MA, MS, MT, PA, PB, PE, PI, RN, RS, SC, SE, SP, TO	16
Liquigás	GO, RS, SC, TO	4	AL, AP, BA, CE, DF, ES, MA, MG, MS, MT, PA, PB, PE, PI, PR, RJ, RN, RO, SE, SP	20
Fogás	AC, AM, RO, RR	4	PA, SP	2
Ultragaz	BA, SP	2	AL, CE, DF, ES, GO, MA, ME, MT, MS, PA, PB, PE, PI, PR, RJ, RN, RS, SC, SE, TO	20
Copagaz	MS, MT	2	AL, CE, DF, ES, GO, MG, PB, PE, PI, PR, RJ, RN, RS, SC, SE, SP, TO	17
Amazongás		-	AC, AM, PA, RO, RR	5

Fonte: ANP

Tabela 4

Preços de Distribuição e Revenda de GLP em 2008

Estado	Preço de Revenda		Preço de Distribuição	
	Média	Desvio Padrão	Média	Desvio Padrão
Acre	38,90	1,55	35,84	0,85
Alagoas	32,02	0,72	25,22	0,62
Amapá	37,02	3,28	31,66	1,85
Amazonas	28,27	1,84	24,59	0,49
Bahia	32,10	2,36	24,59	1,76
Ceará	36,65	1,81	28,83	1,82
Distrito Federal	35,85	2,40	26,17	2,32
Espírito Santo	33,83	1,42	25,30	2,69
Goiás	31,54	2,29	25,94	2,14
Maranhão	35,63	2,76	29,22	1,47
Mato Grosso	40,50	1,30	34,78	2,48
Mato Grosso do Sul	34,74	2,92	28,87	2,63
Minas Gerais	34,66	1,76	27,24	2,41
Paraná	32,45	2,23	26,19	2,24
Paraíba	33,49	1,39	27,29	1,75
Pará	32,90	2,61	26,22	2,09
Pernambuco	32,50	1,56	28,81	1,80
Piauí	35,73	1,52	28,09	3,23
Rio de Janeiro	31,53	2,12	25,26	2,49
Rio Grande do Norte	31,93	1,38	26,94	1,14
Rio Grande do Sul	35,02	2,65	28,08	2,69
Rondônia	35,31	2,61	31,78	1,19
Roraima	38,56	1,22	34,29	0,74
Santa Catarina	37,23	2,00	31,90	3,67
Sergipe	32,63	1,18	25,17	1,64
São Paulo	31,30	2,14	25,59	3,11
Tocantins	36,83	1,28	31,83	1,46

Fonte: ANP

Conforme registra a tabela 4, há uma razoável dispersão dos preços de distribuição e

revenda de GLP no território nacional, que não está relacionada com o número de distribuidoras estabelecidas em cada estado, mas decorre de aspectos inerentes à geografia e aos custos de logística e transporte. Em 2008, a média dos preços ao consumidor variou entre R\$ 28,27 (Amazonas) e R\$ 40,50 (Mato Grosso). No estado do Amazonas, atuam apenas duas distribuidoras, e todos os revendedores são ligados às redes exclusivas da *Amazongás* ou da *Fogás*. Em Mato Grosso, operam cinco distribuidoras, e é, justamente, um dos estados onde o número de revendedores independentes é elevado. No Distrito Federal, onde a proliferação dos multibandeiras tem sido crescente, a diferença entre os preços médios de distribuição e revenda foi de R\$ 9,68 em 2008, a maior do país. Em São Paulo, estão presentes 13 das 20 distribuidoras registradas na ANP, mas o preço final lá é virtualmente idêntico ao do Rio Grande do Norte, onde atuam apenas as cinco maiores distribuidoras.

As informações das tabelas 3 e 4 são úteis para esclarecer o equívoco subjacente à tese sobre o poder de mercado das distribuidoras, que consiste em supor que concentração elevada seja sinônimo de ausência de competição. O indicador relevante para medir a intensidade da concorrência em qualquer mercado não é o número de firmas ali estabelecidas, mas o grau de *contestabilidade* daquele mercado, que resulta da rivalidade entre aquelas firmas e, sobretudo, das pressões exercidas pelos concorrentes potenciais (Baumol e outros, 1982). Um bom exemplo disso é a situação do estado do Amazonas, onde o grau de concentração no segmento de distribuição é o mais alto do país, e os preços finais de GLP são os mais baixos, devido a três motivos básicos. O primeiro é a eficiência dos sistemas logísticos usados por *Amazongás* e *Fogás*, que combinam transporte fluvial com redes locais de atendimento ao consumidor, seguindo rotinas atentas às questões ambientais. O segundo é a profunda rivalidade que existe entre estas firmas desde 1992, quando a *Amazongás* entrou no mercado com o objetivo explícito de disputar a liderança da *Fogás* nos estados do Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima. Fundada em 1956, a *Fogás* havia introduzido o consumo de GLP naquela região, e nas décadas seguintes mantivera uma estratégia de expansão cujos níveis de excelência desestimulava a entrada de outros competidores. O terceiro e mais importante motivo pelo qual os preços são baixos no estado do Amazonas é porque nenhuma das duas empresas está interessada em elevá-los. Se alguma delas decidisse subir o preço unilateralmente, perderia mercado para a outra; se a decisão fosse coordenada, ambas

poderiam auferir lucros extraordinários durante algum tempo, mas também iriam incentivar a entrada de outras distribuidoras no mercado.

Um aspecto interessante da atual estrutura do setor de GLP no Brasil é que as parcelas de mercado das principais distribuidoras praticamente não foram afetadas pela entrada da *Petrobras* no segmento de distribuição em 2004, através da aquisição da *Agip do Brasil S.A.*, que detinha a marca *Liquigás*. Este resultado pode ser parcialmente explicado pela atuação do CADE, que aprovou com restrições esta operação em 13.09.06. Devido às questões apontadas na seção 2 deste trabalho, o caso foi objeto de minuciosa análise pelos órgãos do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC),³ que examinaram as eventuais distorções que poderiam advir da presença da *Petrobras* na distribuição, conforme registram os autos do AC nº 08012.005539/2004-60. Para aprovar a operação, uma das medidas adotadas pelo CADE foi a de assegurar, em caráter permanente, a transparência das transações daquela empresa com as distribuidoras, tanto em relação aos preços praticados, quanto as demais condições dos contratos de fornecimento de GLP. Tais informações deveriam ser enviadas regularmente à ANP e poderiam, se a Agência julgasse necessário, ser divulgadas através da internet.

Entretanto, a conduta que a *Petrobras* vem mantendo neste segmento desde 2004 também está subordinada ao papel que ela exerce como instrumento do governo para subsidiar os preços do gás de cozinha. Assim, como vimos na seção 2, seu interesse em prejudicar as demais distribuidoras é ambíguo. Apesar de ser um monopolista verticalizado, que vende um insumo a firmas concorrentes que não dispõem de fontes alternativas de suprimento, sua vocação natural para elevar os custos dos rivais é conflitante com as prioridades do governo em relação àquela mercadoria. Neste contexto, as providências tomadas pelo CADE devem ser interpretadas como uma cautela adicional para preservar um ambiente competitivo na distribuição de GLP.

Em resumo, na presente década, a atividade de distribuir GLP esteve submetida a três parâmetros: (a) mercado nacional relativamente estagnado; (b) rivalidade intensa em âmbito

³ Além do CADE, fazem parte do SBDC a Secretaria de Direito Econômico (SDE) do Ministério da Justiça e a Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) do Ministério da Fazenda.

estadual, baseada na promoção das marcas usadas pelas distribuidoras; (c) dependência em relação a uma única fonte de suprimento de GLP, a *Petrobras*, que também compete na distribuição. Nestas condições, a proliferação de revendedores multibandeiras constitui uma fonte adicional de incerteza para as distribuidoras, um risco para o consumidor, porque tende a elevar o preço e deteriorar a qualidade do produto final, e um ônus desnecessário para a ANP, que é responsável pela fiscalização destes agentes. Não existem dados exatos sobre a quantidade atual deste tipo de revendedor. Segundo estimativas do *Sindigás*, numa população da ordem de 65 mil revendedores em todo o país, a parcela dos multibandeiras foi, em dezembro 2008, de aproximadamente 16%.

4. Conclusão

Até a edição da Portaria 297/03, os vínculos de exclusividade entre distribuidoras e revendedores eram compulsórios. Esta norma era um dos poucos instrumentos remanescentes do modelo de intervenção estatal que vigorou no setor de GLP nas décadas de 1970 e 1980, e tinha dois defeitos. Por um lado era supérflua, porque a manutenção de redes exclusivas de revenda é um dos objetivos prioritários das distribuidoras, e, portanto, constitui uma característica natural do setor, que dispensa uma imposição legal. Por outro lado, implicava uma restrição indesejável porque, em certas localidades, o compartilhamento das redes de revenda pode interessar às distribuidoras.

Entretanto, aquele norma tinha um mérito que justificou a sua longa vigência, que era o de facilitar a fiscalização das normas de segurança quanto ao manuseio, armazenagem e transporte de GLP. Quando as redes de revenda são exclusivas, o principal agente interessado em fiscalizar estas normas é a distribuidora. Mas, quando o revendedor é independente, somente o órgão regulador tem instrumentos para fiscalizá-lo. Assim, ao tornar obrigatórios os vínculos de exclusividade, a autoridade reduz os custos da regulação, porque deixa de ser necessário supervisionar uma atividade que é exercida por milhares de firmas em âmbito nacional.

A análise desenvolvida nas seções anteriores deste trabalho sugere que a atitude mais sensata da ANP em relação a este tema é a neutralidade: não é conveniente impor vínculos de

exclusividade, mas é temerário incentivar a proliferação dos multibandeiras. Para assumir esta atitude, basta uma providência simples, a ser tomada no instante em que a Agência estiver cadastrando um novo revendedor, que é a de averiguar se as distribuidoras citadas no pedido de registro estão interessadas em trabalhar com aquele revendedor.

Outro ponto importante registrado neste trabalho é o de que, nas últimas quatro décadas, a modicidade do preço do gás de cozinha foi um objetivo perseguido por todos os governos, independentemente do seu perfil ideológico, conforme atestam as medidas tomadas durante as gestões dos Presidentes Geisel, Figueiredo, Sarney, Collor e FHC. Desde 2003, o governo do Presidente Lula tem mantido este objetivo sem recorrer ao tabelamento de preços, que havia sido o instrumento convencional até o início do primeiro governo FHC, e que foi gradualmente abandonado entre 1996 e 2002. Conforme vimos, o arranjo atual resulta da combinação de dois fatores: o subsídio implícito no preço do GLP vendido pela *Petrobras* às distribuidoras, e a competição vigente no segmento de distribuição, que assegura o repasse do subsídio ao consumidor final.

Para preservar o principal mérito do atual modelo de regulação do setor, que é sua flexibilidade, e considerando-se que GLP é um produto homogêneo cuja qualidade não é visível ao consumidor no ato da compra, e que a promoção da marca é o instrumento básico da competição entre distribuidoras, uma das funções importantes da ANP neste modelo é coibir eventuais condutas oportunistas de revendedores e/ou distribuidoras que possam prejudicar alguma marca estabelecida no mercado. Para cumprir esta função, a Agência não precisa impor vínculos compulsórios entre distribuidoras e revendedores, basta assegurar que as regras de concorrência previstas no modelo de regulação sejam efetivas.

Referências

Abbott, A., e Wright, J. 2008. “*Antitrust Law and Economics*”, **Research Paper Series** 08-37,

George Mason University.

Baumol, W., Panzar, J. e Willig, R. 1982. **Contestable Markets and The Theory of Industry Structure**, New York: Harcourt Brace.

Beard, T., Kaserman, D., e Mayo, J. 2001. “*Regulation, Vertical Integration and Sabotage*”, **Journal of Industrial Economics**, vol. XLIX, pp.319-333.

Cini, M. e McGowan, L. 1998. **Competition Policy in the European Union**, New York: St. Martin’s Press.

Comissão Europeia. 1997. “*Green Paper on Vertical Restraints in EC Competition Policy*”, **COM (96) 721 final**, Bruxelas.

Economides, N. 1998. “*The Incentive for Non-Price Discrimination by an Input Monopolist*”, **International Journal of Industrial Organization**, vol. 16, pp. 271-284.

Frasco, G. 1991. **Exclusive Dealing: A Comprehensive Case Study**, New York: University Press of America.

Jacobson, J. 2002. “*Exclusive Dealing, ‘Foreclosure,’ and Consumer Harm*”, **Antitrust Law Journal**, Vol. 70, pp. 311-369.

Rey, P., e Tirole, J. 2006. “*A Primer on Foreclosure*”, **Working Paper**, University of Toulouse.

Sappington, D., e Sidak, J. 1999. “*Incentives for Anticompetitive Behavior by Public Enterprises*”, **Working Paper** 99-11, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, Washington, DC.

Tavares de Araujo, J. 2007. “*A Regulação do Setor de GLP no Brasil*”, **Revista do IBRAC**, Vol. 14, nº 1, São Paulo.