

# NOTA Técnica

## OS PREÇOS DA GASOLINA “C” NO DISTRITO FEDERAL

Brasília-DF, dezembro de 2017

**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL**  
**Rodrigo Rollemberg**  
Governador

**Renato Santana**  
Vice-Governador

**SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO  
E GESTÃO DO DISTRITO FEDERAL - SEPLAG**  
**Leany Barreiro de Sousa Lemos**  
Secretária

**COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL - CODEPLAN**  
**Lucio Remuzat Rennó Júnior**  
Presidente

**Martinho Bezerra de Paiva**  
Diretor Administrativo e Financeiro

**Bruno de Oliveira Cruz**  
Diretor de Estudos e Pesquisas Socioeconômicas

**Ana Maria Nogales Vasconcelos**  
Diretora de Estudos e Políticas Sociais

**Aldo Paviani**  
Diretor de Estudos Urbanos e Ambientais

## **EQUIPE RESPONSÁVEL**

### **Diretoria de Estudos e Pesquisas Socioeconômicas - DIEPS**

Bruno de Oliveira Cruz - Diretor

### **Gerência de Contas e Estudos Setoriais - GECON/DIEPS/Codeplan**

Clarissa Jahns Schlabitiz - Gerente

---

### **Revisão e copidesque**

Eliane Menezes

### **Editoração Eletrônica**

Maurício Suda

# SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	5
2. O MERCADO DE GASOLINA NO BRASIL.....	7
2.1. A composição do preço da gasolina “C”.....	8
3. FATORES QUE INFLUENCIARAM A TRAJETÓRIA DA INFLAÇÃO DA GASOLINA NO PAÍS.....	10
4. FATORES QUE INFLUENCIARAM A TRAJETÓRIA DA INFLAÇÃO DA GASOLINA NO DISTRITO FEDERAL.....	13
5. HÁ ALGUM INDÍCIO DE CARTELIZAÇÃO NO MERCADO DO DISTRITO FEDERAL?.....	16
COMENTÁRIOS FINAIS.....	21

## 1. INTRODUÇÃO

As mudanças de preço da gasolina do DF têm chamado atenção do consumidor, que sente diretamente seus impactos em sua cesta de consumo familiar na região<sup>1</sup>. Em novembro de 2017 frente ao mês anterior, o IPCA da gasolina para Brasília foi de 5,63%, enquanto em outubro, foi de -3,59%, em setembro de 6,40% e, em agosto, de 12,26%<sup>2</sup>. Essas variações muito grandes geram efeitos encadeados em preços de uma série de outros produtos, principalmente aqueles ligados a serviços que necessitam de deslocamento.

Dentre os motivos para variações tão grandes, cita-se o aumento de tributos federais e a mudança da política de precificação da gasolina refinada pela Petrobras. Contudo, esse comportamento dos preços da gasolina em Brasília nos últimos meses possui explicações que estão ligadas à conjuntura nacional, mas que também podem estar relacionadas à conjuntura local. Isto porque o mercado da gasolina na região sofreu intervenção do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), entre janeiro de 2016 e abril de 2017, devido à suspeição de cartelização nos postos de revenda de combustível. O fato de o mercado não estar mais em intervenção, combinado a essa elevação brusca de preços, levanta algumas suspeitas sobre o retorno do cartel. Dessa forma, esta nota técnica tem por objetivo apresentar uma análise da trajetória dos preços da gasolina observada a partir do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) desde 2015 até novembro de 2017, elencando, assim, os fatores envolvidos nessa variação de preços.

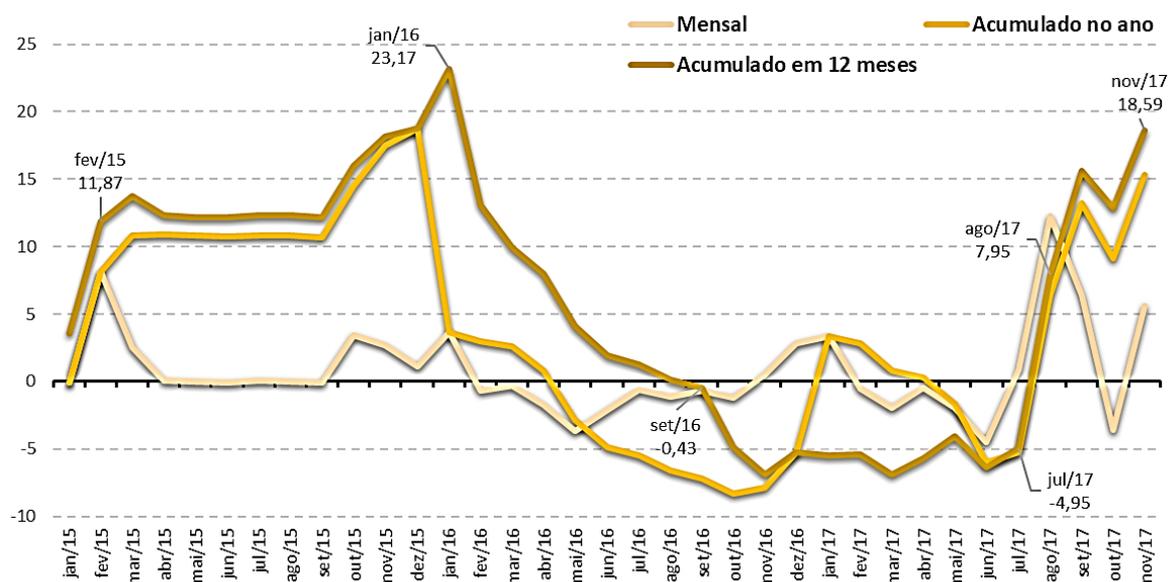
O desempenho da inflação de Brasília pode ser melhor observado na comparação do IPCA acumulado em 12 meses. A inflação acumulada incorpora variações ao longo dos meses anteriores, permitindo observar não apenas variações pontuais que podem ocorrer em meses específicos, mas, também, a tendência de comportamento ao longo do tempo. Nesse sentido, o IPCA acumulado em 12 meses da gasolina em Brasília, em novembro, registrou uma variação de 18,59% e, no Brasil, de 9,77% (ou seja, quase a metade). Na Figura 01, pode-se avaliar o impacto da inflação de agosto na região, que fez com que o IPCA/Brasília saísse em julho de uma situação de deflação de -4,95%, para um aumento significativo nos meses seguintes.

---

<sup>1</sup> Para se ter uma ideia, em Brasília, a gasolina possui um peso de 6,2% na estrutura de despesas da família residente da região, percentual 1,9 p.p maior do que seu peso no Brasil.

<sup>2</sup> No Brasil, esses números foram de 2,92% em novembro, 0,24% em outubro e 2,22% em setembro.

**Figura 01** - IPCA da gasolina “C” - Variação (%) mensal, acumulada no ano, acumulada em 12 meses - Brasília - janeiro de 2015 a novembro de 2017



Fonte: IBGE

Elaboração: GECON/DIEPS/Codeplan

Para entender parte dessa trajetória, em um primeiro momento, serão apresentadas as características do mercado de gasolina no Brasil. Em seguida, serão analisadas as questões que influenciaram o preço da gasolina no Brasil, isto é, fatores que impactaram todos os mercados do país no período. E, em um terceiro momento, citam-se as questões regionais específicas ao Distrito Federal que levaram ao comportamento distinto do IPCA/Brasília nos últimos meses.

## 2. O MERCADO DE GASOLINA NO BRASIL<sup>3</sup>

Ao abastecer seu veículo no posto revendedor, o consumidor adquire a gasolina "C", uma mistura de gasolina "A" com etanol anidro. A gasolina "A" produzida pelas refinarias é pura, sem etanol anidro<sup>4</sup>. As distribuidoras compram gasolina "A" das refinarias da Petrobras e o etanol anidro das usinas produtoras (a Petrobras possui participação em algumas usinas). Cabem às distribuidoras realizar os procedimentos necessários para a adequação dos combustíveis para a comercialização, ou seja, adição de 27% de etanol anidro, na gasolina tipo "A", transformando-a na gasolina do tipo "C". Somente após esse processo, as distribuidoras vendem o combustível para os postos de revenda. Finalmente, nos postos de revenda, a gasolina "C" é vendida ao consumidor final.

Dessa maneira, no preço que o consumidor paga no posto pela gasolina "C", estão inclusos impostos, uma parcela referente ao custo da gasolina "A", o custo do etanol anidro (que é fixado livremente no mercado), os custos e as margens de comercialização das distribuidoras (que formulam a gasolina "C") e os custos e as margens dos postos revendedores (que compram das distribuidoras e revendem ao consumidor final).

É justamente a transação que ocorre entre consumidor final e postos de revenda que aparece na estimativa da inflação da gasolina no IPCA. Para tanto, cabe notar que o mercado possui algumas características. A primeira delas é que se pode assumir que o produto, a gasolina "C", é homogêneo, uma vez que tem sua composição determinada pelo Governo.

Porém, há algumas possibilidades de "diferenciação" do produto no lado da oferta. A primeira delas é a questão locacional. Como a localização de um posto de revenda depende de licença especial devido a questões ambientais, a sua localização pode significar uma distinção em custos de acesso para diferentes usuários. O consumidor pode ter preferência de abastecer seu veículo em um posto de revenda perto de sua casa ou trabalho, ou no bairro, diminuindo a concorrência entre postos, o que tende a refletir na margem do posto de revenda.

A segunda forma de diferenciação dos postos de revenda diz respeito às bandeiras das distribuidoras. No mercado de postos de revenda, alguns utilizam como uma forma de franquia a marca da distribuidora de combustível que forneceu a gasolina, sendo associados a uma "bandeira colorida" específica<sup>5</sup>. A "bandeira colorida" de um posto funciona como um selo de origem do combustível já que passa a ser obrigatória a compra do combustível pelo posto somente da distribuidora dona da marca. Além disso, a bandeira também funciona como um selo de qualidade, uma vez que as ações de marketing e de propaganda passam a ser da distribuidora que possui mais recursos e maior alcance, conseguindo diferenciar o produto e fazendo com que o consumidor final ligue o posto de revenda à marca comercial da distribuidora<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> O mercado da gasolina no Brasil hoje é regulamentado pela Agência Nacional do Petróleo (ANP) e pela Lei Federal 9.478/97 (Lei do Petróleo).

<sup>4</sup> A gasolina "A" pode ser produzida pela Petrobras, por outros refinadores do país, por formuladores, pelas centrais petroquímicas ou, ainda, importada por empresas autorizadas pela ANP.

<sup>5</sup> A contratação de uma bandeira envolve uma série de vantagens para o proprietário do posto de revenda, que, dependendo de sua localização e seu volume de vendas, tende a receber auxílios que vão desde a contrapartidas de construção de loja de conveniências até prazos maiores para o pagamento do abastecimento.

<sup>6</sup> Propaganda e marketing tendem a ser a principal estratégia competitiva das grandes distribuidoras, com o objetivo de diferenciar o produto e fidelizar o cliente. De um lado, a estratégia funciona porque os clientes

Contudo, há os postos de revenda que utilizam marcas próprias e podem escolher qual será a distribuidora que vai fornecer o combustível. Estes são chamados de postos de “bandeira branca”<sup>7</sup>. A desvinculação das distribuidoras torna os postos de “bandeira branca” mais competitivos, podendo escolher de quem comprar o combustível a um preço melhor. Além disso, como os custos dos postos de “bandeira colorida” são maiores devido ao pagamento das franquias, os postos de “bandeira branca” tendem a oferecer um preço mais baixo da gasolina “C”<sup>8</sup>.

Assim, enquanto postos de bandeira branca vendem gasolina a preços mais baixos, os postos de bandeira colorida, ao conseguirem diferenciar seu produto, vendem a preços mais elevados, possibilitando uma margem maior para o proprietário. Isso ocorre ainda porque, do outro lado, a demanda é atomizada, e não tem possibilidade de determinar preços<sup>9</sup>.

## 2.1. A composição do preço da gasolina “C”

O Relatório Mensal do Ministério de Minas e Energia analisa a composição do preço da gasolina “C” no período de 22 de outubro a 28 de outubro de 2017, conforme apresentado na Figura 02. Como pode ser visto, são vários os fatores que influenciam o preço da gasolina no país e no Distrito Federal. A alteração em qualquer um desses fatores reflete, para mais ou para menos, e em maior ou menor medida, no preço que o consumidor da gasolina “C” paga na bomba de combustível.

---

conhecem a procedência do produto e na outra ponta, a fidelização do cliente tende a fidelizar, também, o posto de revenda, que assina contratos de longo prazo garantindo a demanda para a distribuidora.

<sup>7</sup> AYRES, A. J. S.; FREITAS, T. A. de. Análise do mercado de combustíveis no Brasil e no Rio Grande do Sul. In: Anais do XI Encontro de Economia da Região Sul (ANPEC-SUL), Curitiba: Paraná, 2008.

<sup>8</sup> Reflexo da estratégia de marketing, essa diferenciação dos preços nem sempre funciona a favor do posto de “bandeira branca”, que pode ser discriminado por vender combustíveis mais baratos, ao fazer o consumidor pensar que está comprando um produto adulterado ou de menor qualidade.

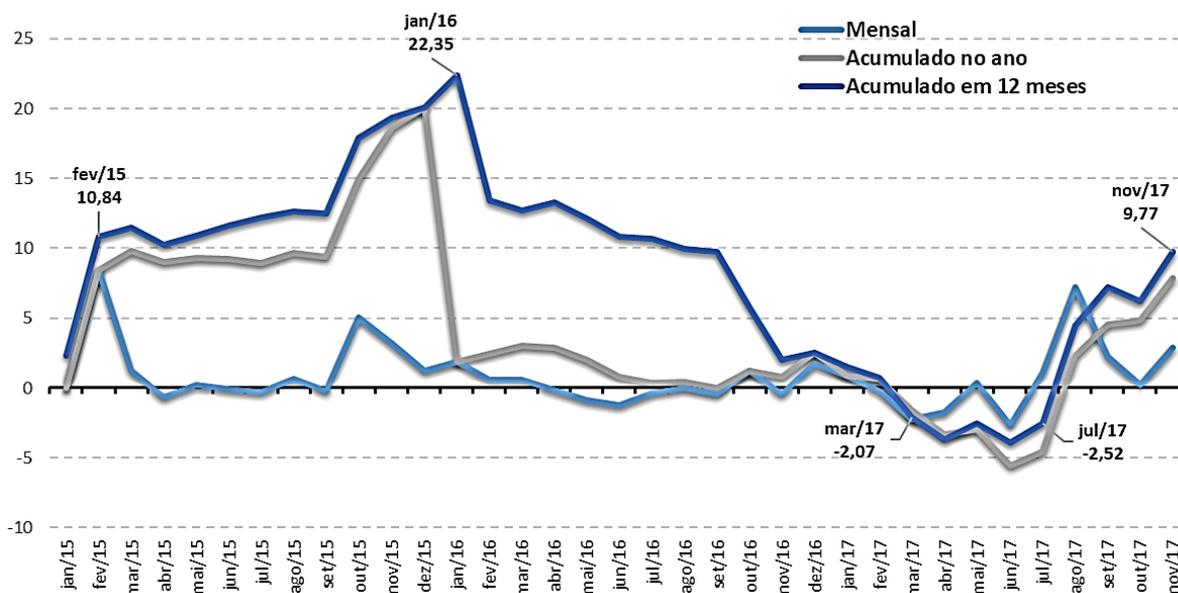
<sup>9</sup> Há ainda outras falhas de mercado como a inexistência de bem substituto próximo no caso de combustíveis em geral. Além disso, deve-se considerar a existência de algumas barreiras à entrada de novos ofertantes, representadas pelo requerimento de autorização para funcionamento da ANP e de possíveis licenças municipais. Por fim, há uma atuação ativa por parte de sindicatos em geral, que congregam participação expressiva dos participantes do mercado. Brasil. Ministério da Justiça. Secretaria de Direito Econômico. Combate a cartéis na revenda de combustíveis/Secretaria de Direito Econômico. -- 1. ed. Brasília: SDE/MJ, 2009.



### 3. FATORES QUE INFLUENCIARAM A TRAJETÓRIA DA INFLAÇÃO DA GASOLINA NO BRASIL

Houve um processo de ajustes de preços da gasolina ao longo de 2015. No início daquele ano, a mudança de patamar da inflação da gasolina, saindo de 2,28% de variação acumulada em 12 meses no mês de janeiro para 10,84% no mês de fevereiro, se deve, em grande parte, à reoneração dos combustíveis por meio do aumento da alíquota da CIDE-Combustíveis e da contribuição para o PIS/PASEP e CONFINS em 1º de fevereiro de 2015<sup>10</sup>. Essa medida teve como objetivo auxiliar o ajuste fiscal levado a cabo pelo Governo Federal à época. O resultado da elevação de alíquotas implicou aumento de preços como pode ser visto na Figura 03.

**Figura 03** - IPCA da gasolina “C” - Variação (%) mensal, acumulada no ano, acumulada em 12 meses - Brasil - janeiro de 2015 a novembro de 2017



Fonte: IBGE

Elaboração: GECON/DIEPS/Codeplan

Além da situação fiscal, em 2015, havia também uma série de ajustes que precisavam ser feitos nos resultados da principal produtora de petróleo do país, a Petrobras, que foi, também, a empresa responsável pelo refino de 99,46% do volume em metros cúbicos de petróleo bruto no país em 2015<sup>11 12</sup>. A empresa apresentou resultados financeiros pouco

<sup>10</sup> A CIDE-Combustíveis estava em R\$ 0,00 por litro e passou a ser de R\$ 0,10 a cada litro da gasolina. As alíquotas da contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS passaram a ser de R\$ 0,12 a cada litro gasolina e suas correntes. Decreto nº 8.395 de 28 de janeiro de 2015.

<sup>11</sup> Fonte: ANP - Dados estatísticos mensais - Volume de petróleo refinado por refinaria e origem (nacional e importada) - 2000-2015 (m<sup>3</sup>).

<sup>12</sup> Existe a possibilidade de importação de gasolina “A” por parte das distribuidoras. Em 2015, a importação foi cerca de 8,0% do total vendido no país.

favoráveis ao longo daquele ano<sup>13</sup>, em decorrência de uma série de fatores como o preço do petróleo internacional, suspeitas de corrupção e, também, em decorrência de um período prolongado de preços represados. Como consequência, houve redução do valor de mercado da empresa e preços de combustíveis mais elevados foram praticados para auxiliar na recomposição de parte de sua margem operacional<sup>14</sup>.

Dessa forma, em 1º outubro de 2015, o preço da gasolina vendida nas refinarias da Petrobras (Gasolina “A”) aumentou em 6,0%. Apesar de não necessariamente tomar parte na cadeia da gasolina<sup>15</sup>, o seu *market share* no segmento de refino impõe um impacto no preço final da gasolina “C”. O impacto dessa política de preços pode ser visto, especificamente no salto que o IPCA de outubro de 2015, de âmbito nacional, na Figura 03, elevando a inflação acumulada em 12 meses.

Entre novembro de 2015 e outubro de 2016, a variação nos preços da gasolina é pequena, refletindo mudanças pontuais, fato que pode ser observado, na Figura 03, na curva do IPCA acumulado no ano que ficou próximo de zero nos nove primeiros meses do ano de 2016. Em 13 de outubro de 2016, a Petrobras definiu uma nova política de formação de preços, considerando o mercado internacional, e também instalou um comitê (Grupo Executivo de Mercado e Preços (GEMP)), que deveria se reunir a cada 30 dias para decidir o valor da gasolina “A”<sup>16</sup>.

Em 2017, começa a trajetória de queda dos preços da gasolina “A” a partir de fevereiro até julho, com reflexos sobre o IPCA da gasolina “C”. Os anúncios de redução de preços começaram em 27 de janeiro e mantiveram-se em queda acumulada até junho<sup>17</sup>, quando a Petrobras mais uma vez modificou sua política de ajuste de preços.

De acordo com a empresa, esta decisão foi tomada devido ao aumento significativo nas importações de petróleo no país no mês de junho, sendo considerado um reflexo da defasagem existente entre os preços ajustados diariamente no mercado internacional frente ao ajuste mensal realizado sob a política de formação de preços até então estabelecida. Para se ter uma ideia, entre janeiro e junho, enquanto o aumento do volume (m<sup>3</sup>) de venda de gasolina “A” foi de 7,3%, as importações de gasolina “A” nesse mesmo período aumentaram 96,2%. Esse avanço das importações, portanto, sinalizou a necessidade de ajustes de competitividade no mercado interno. Dessa maneira, a partir de 03 de julho de 2017 os preços da gasolina passaram a apresentar maiores oscilações<sup>18</sup>, com tendência de alta a partir de

<sup>13</sup> De acordo com os balancetes financeiros da empresa, os resultados financeiros da Petrobras foram de R\$ 5,3 bilhões (líquido) no primeiro trimestre e de R\$ 0,5 bilhão no segundo trimestre. No terceiro trimestre, houve prejuízo de R\$ 3,8 bilhões e, no quarto, de R\$ 36,9 bilhões. Este último em decorrência do *impairment* de ativos, isto é, da necessidade de reavaliar os ativos da empresa de acordo com seu real valor de mercado, devido ao baixo preço do barril de petróleo e, principalmente, dos problemas e denúncias de corrupção. Disponível em: <http://www.investidorpetrobras.com.br/pt/resultados-financeiros/holding#topo>. Acessado em 04 de outubro de 2017.

<sup>14</sup> Note-se que essa trajetória de alta de preços de combustíveis ocorreu mesmo em um período em que a cotação do petróleo internacional atingiu valores mínimos.

<sup>15</sup> A legislação permite que o petróleo seja importado, que a refinadora que produz a gasolina “A” não seja da Petrobras, que a distribuidora, que produz a gasolina “C”, também não seja de propriedade da Petrobras e que, por fim, o posto de revenda seja de “bandeira branca”. É um caminho alternativo pouco utilizado no país, haja vista que mais de 99% do refino de petróleo no país é realizado em refinarias da estatal, porém, a possibilidade existe.

<sup>16</sup> Assim, houve modificações dos preços em 14 de outubro (queda de -3,2% da venda da gasolina “A”), em 8 de novembro (queda de -3,1%) e em 6 de dezembro (alta de 8,1%).

<sup>17</sup> Em março não houve mudanças. Em 21 de abril, a gasolina subiu 2,2%, em 25 de maio, caiu 5,4%. Em 15 de junho, -2,3% e em 1º de julho reduziu 5,9%.

<sup>18</sup> Dessa vez, a área responsável pelos reajustes passou a ser a área de Marketing e Comercialização, que tem autonomia para definir o preço, dentro de um limite inferior e superior de variação de 7,0%, com o intuito de oferecer reajustes mais frequentes.

agosto, devido à recuperação de preços do petróleo no mercado internacional<sup>19</sup>.

Concomitante à mudança da política de preços da empresa, houve o decreto que instituiu o aumento das alíquotas de PIS/PASEP e COFINS. Mais uma vez, esse aumento teve como justificativa o ajuste fiscal do governo federal. Os aumentos, divulgados em 20 de julho de 2017<sup>20</sup>, impuseram uma variação absoluta de R\$ 0,41 a cada litro de gasolina, fato que refletiu nos preços do produto ainda naquele mês.

Cabe mencionar que os fatos até o momento citados influenciam os preços da gasolina em todo o país, inclusive no Distrito Federal. A seção a seguir vai incorporar à análise fatores locais para explicar o comportamento desses preços.

---

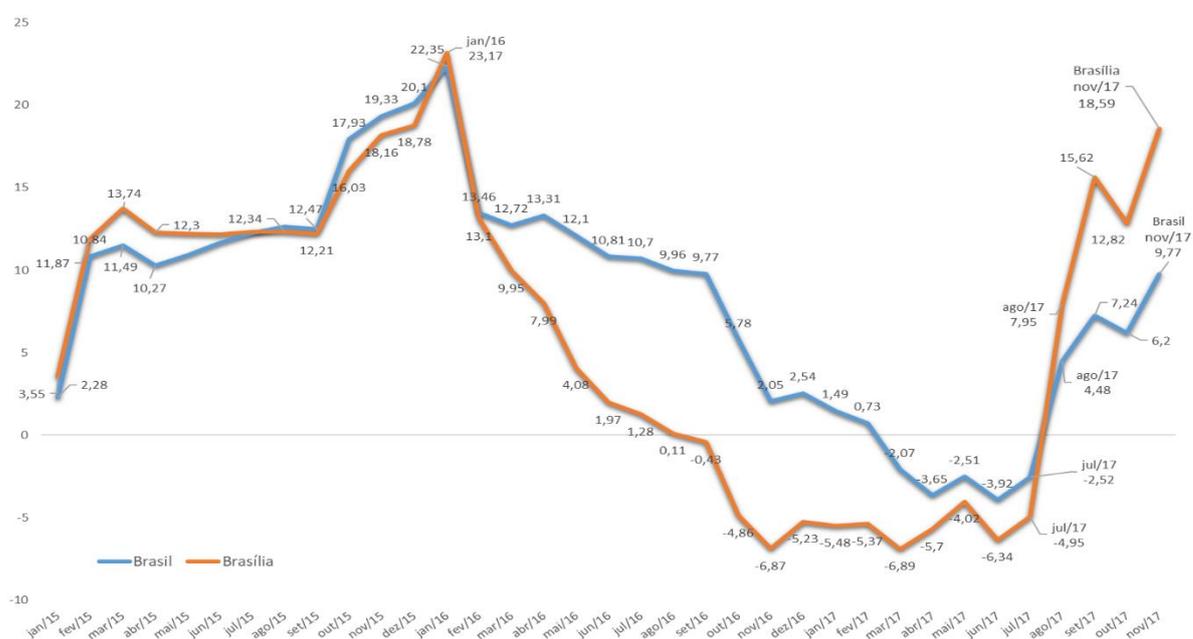
<sup>19</sup> Um dos motivos da elevação do preço no mercado internacional foi o furacão Harvey enfrentado no sul dos Estados Unidos, que afetou a produção naquele país e aumentou os valores de referência.

<sup>20</sup> Decreto Nº 9.101, de 20 de julho de 2017.

## 4. FATORES QUE INFLUENCIARAM A TRAJETÓRIA DA INFLAÇÃO DA GASOLINA NO DISTRITO FEDERAL

Na Figura 04, que apresenta o IPCA da gasolina acumulado em 12 meses para Brasil e para Brasília, é perceptível o descolamento entre a variação nos preços de Brasília e do Brasil a partir de fevereiro de 2016, demonstrando que há fatores locais que impactam os preços das gasolinas “C” vendidas nos postos de revenda.

**Figura 04** - IPCA da gasolina “C” - Variação (%) acumulada em 12 meses - Brasil e Brasília - janeiro de 2015 a novembro de 2017



Fonte: IBGE

Elaboração: GECON/DIEPS/Codeplan

Entre os fatores locais que impactaram o comportamento do IPCA no período analisado, pode-se citar o ICMS sobre a gasolina, que teve aumento em três pontos percentuais, saindo de 25% para 28% em janeiro de 2016. Já um segundo fator local tem a ver com as suspeitas de cartelização nos postos de revenda, que possibilitava a manutenção dos preços da gasolina “C” acima da média em períodos específicos<sup>21</sup>.

De acordo com as investigações do CADE, havia uma empresa líder que estabelecia os preços dos combustíveis, inclusive da gasolina “C”, no DF<sup>22</sup>. Algumas apurações foram realizadas, e foi elaborada, por fim, uma nota técnica em que se apresentou evidências de cartelização do mercado e da possibilidade de essa prática colusiva causar lesão irreparável à concorrência e aos consumidores finais. Neste documento<sup>23</sup>, foram expostas as justificativas

<sup>21</sup> Entre 2007 e 2011, foram elaboradas sete Notas Técnicas pela ANP, referentes ao mercado de combustíveis no Distrito Federal. Seis delas concluíram, do ponto de vista estritamente econômico, que havia indícios de infração à ordem econômica. E, em 2009, foi iniciada uma apuração para investigar a existência de supostas práticas anticoncorrenciais por parte de empresas líderes no mercado.

<sup>22</sup> Essa empresa já havia sido condenada por práticas infrações à ordem econômica no ano de 2004. Processo Administrativo CADE/SDE, Nº 08000.024581/94-77.

<sup>23</sup> Inquérito Administrativo Nº 08012.008859/2009-86 de 6 de novembro de 2009.

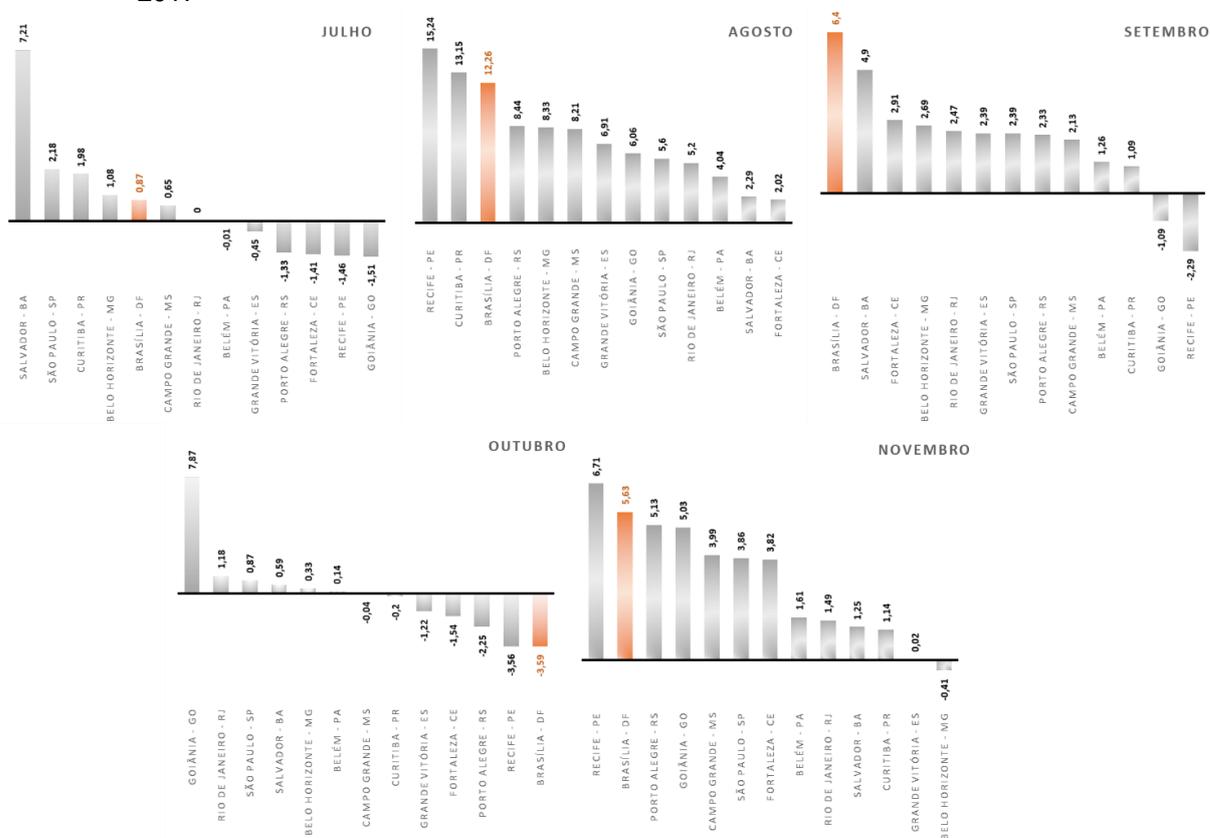
para a solicitação de intervenção, pelo CADE, nos postos de revenda da suposta empresa líder – detentora, até então, de 92 dos 323 postos (28,5%) em operação no DF.

Assim, em 25 de janeiro de 2016 foi anunciada a intervenção por parte do CADE na administração da suposta empresa líder do cartel em Brasília<sup>24</sup>. De acordo com o CADE<sup>25</sup>, modificações na gestão da empresa intervinda, “[...] resultaram na redução dos níveis de preços praticados pelos postos da rede, com impacto no nível geral de preços de combustíveis praticados no Distrito Federal”.

O resultado da intervenção foi perceptível no índice de preço, o qual apresentava uma trajetória ascendente e, após essa movimentação, passou a apresentar uma trajetória descendente de variação relativa. Em 05 de abril de 2017, a intervenção do CADE foi cessada, e a administração da empresa líder foi devolvida aos seus proprietários. Contudo, a trajetória de queda é observada até julho de 2017, com a variação acumulada em 12 meses registrando seguidos resultados negativos. E é em então que, no cenário nacional, com a mudança da política de preços da Petrobras concomitante ao aumento de alíquotas das contribuições COFINS e PIS/PASEP, ocorre uma mudança ríspida no comportamento dos preços do combustível na região.

As variações do índice da gasolina “C”, no DF nos últimos cinco meses, à exceção de outubro, foram positivas, elevadas e, também, figuraram entre as cinco mais elevadas do país. A Figura 05 mostra o ranking da variação mensal do preço da gasolina das regiões pesquisadas para o IPCA.

**Figura 05 - IPCA para Gasolina - Variação (%) mensal - Regiões pesquisadas - julho a novembro de 2017**



Fonte: IBGE

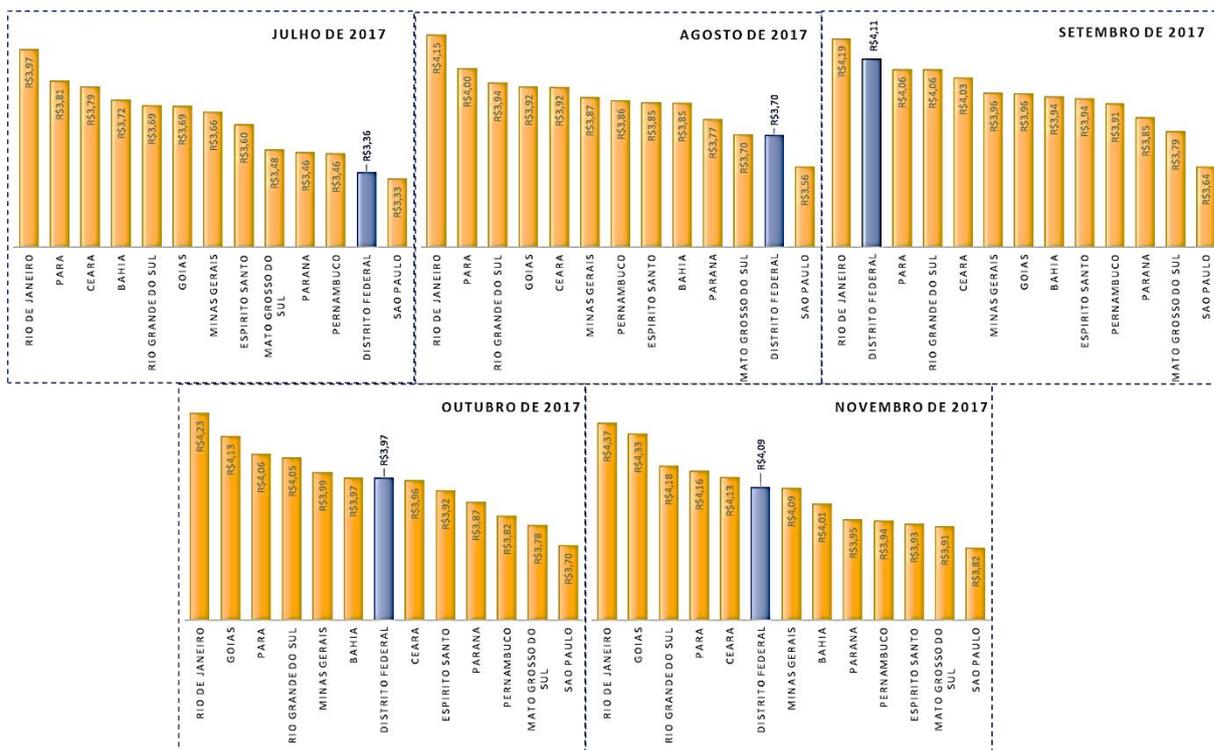
Elaboração: GECON/DIEPS/Codeplan

<sup>24</sup> O interventor foi indicado em 17 de março de 2016.

<sup>25</sup> NOTA TÉCNICA Nº 106/2017/CGAA6/SGA2/SG/CADE, 2017, setembro. Página 2.

Já quando são analisados os preços médios da gasolina “C” da UF de cada região em que o IPCA é pesquisado, o preço médio no DF, em julho é o segundo menor, o mesmo ocorrendo em agosto, como mostra a Figura 06. Contudo, em setembro, o quadro muda drasticamente e, ao invés de figurar entre os preços mais baixos, o DF passa a registrar o segundo maior preço médio entre as unidades da federação que possuem regiões metropolitanas ou municípios onde o IPCA é pesquisado. Desde então, o preço médio vem figurando em valores próximo à média.

**Figura 06** - Preço médio da Gasolina - R\$ valores correntes - UFs selecionadas - julho a novembro de 2017



Fonte: IBGE

Elaboração: GECON/DIEPS/Codeplan

Devido a esse comportamento, na próxima seção será realizado um exercício em que são calculados indicadores selecionados para averiguar se há indícios de práticas anticoncorrenciais no mercado da gasolina “C” no Distrito Federal.

## 5. HÁ ALGUM INDÍCIO DE CARTELIZAÇÃO NO MERCADO DO DISTRITO FEDERAL?

Como visto, diante de um produto homogêneo, de um mercado com demanda pulverizada, com uma cadeia de fornecedores oligopolizada, e de um forte poder de mercado dos postos de revenda (devido à diferenciação de produto via marketing e/ou à localização do posto), é cabível, em uma situação de comportamento anormal, a dúvida sobre a atuação coordenada dos agentes envolvidos no mercado. Devido a essas características e à própria história recente do mercado de combustíveis na região, esta seção faz uso de alguns indicadores utilizados pelo CADE (e outros estudos) para aferir a existência de algum indício de colusão, nos últimos meses, entre os postos de revenda que formam o mercado do Distrito Federal.

De acordo com Nota Técnica do CADE<sup>26</sup>, para detectar a prática anticompetitiva em determinado mercado, a ANP utiliza como dados primários os preços de revenda e de distribuição. A metodologia de análise consiste em identificar, simultaneamente, pequena dispersão entre os preços e manutenção das margens médias de revenda em níveis elevados, por um período de tempo significativo, no mercado relevante estudado. Destaque-se, contudo, que os indicadores estimados oferecem apenas indícios de conluio entre os agentes, do ponto de vista estritamente econômico, isto é, apenas uma sinalização.

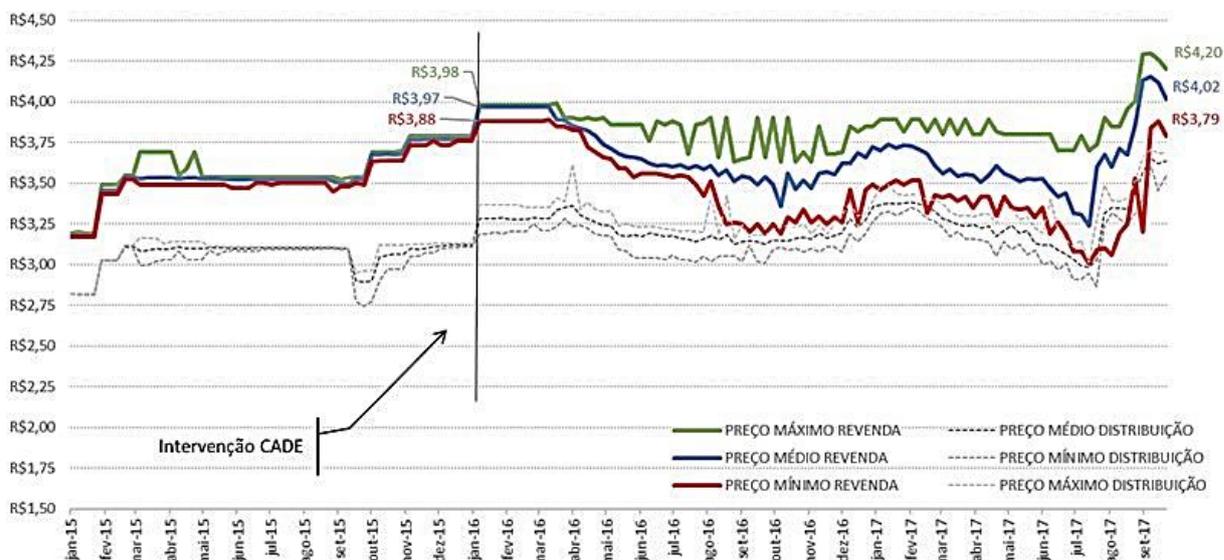
Assim, um primeiro indicador que pode ser utilizado é o *desvio-padrão (DP)* dos preços praticados na região no período. Outra medida possível é o *coeficiente de variação (CV)*, utilizado por Ayres e Freitas (2008) e por CIP-ICEAC (2017)<sup>27</sup>, que avalia, em termos relativos, a variação entre os preços, quando estes são diferentes em cada região. O CV é calculado a partir da divisão do desvio-padrão (DP) dos preços da região e o preço médio ( $P_{med}$ ) praticado no período. De acordo com CIP-ICEAC (2017), quanto menor o valor do CV, maior o alinhamento entre os preços, indicando coordenação entre os postos.

Um terceiro indicador é a *margem* do revendedor, calculada a partir da diferença entre o preço médio da gasolina pago para a distribuidora ( $P_{dist}$ ) e o preço médio pago pelo consumidor ( $P_{cons}$ ). Como pode haver diferenças de preços entre as regiões, a variação relativa da margem pode complementar a análise ao considerar os diversos preços, oferecendo um percentual. Assim, um quarto indicador é a *estimativa da margem relativa*, avaliando o peso do preço da gasolina pago para a distribuidora no preço cobrado ao consumidor. Assim, de acordo com CIP-ICEAC (2017):  $margem\ relativa\ (\%) = [1 - ((P_{dist})/(P_{cons}))]$ .

Definidos os indicadores, passa-se a analisar a trajetória dos preços e dos indicadores, mês a mês, desde janeiro de 2015. Os próximos gráficos mostram de maneira bastante visível a influência que os fatores analisados anteriormente tiveram sobre o comportamento dessas variáveis. Dessa forma, os aumentos de tributos nas datas já mencionadas e, principalmente, a intervenção do CADE no mercado brasileiro são perceptíveis nas análises gráficas a seguir.

<sup>26</sup> Nota técnica - Medida preventiva - Inquérito Administrativo Nº 08012.008859/2009-86.

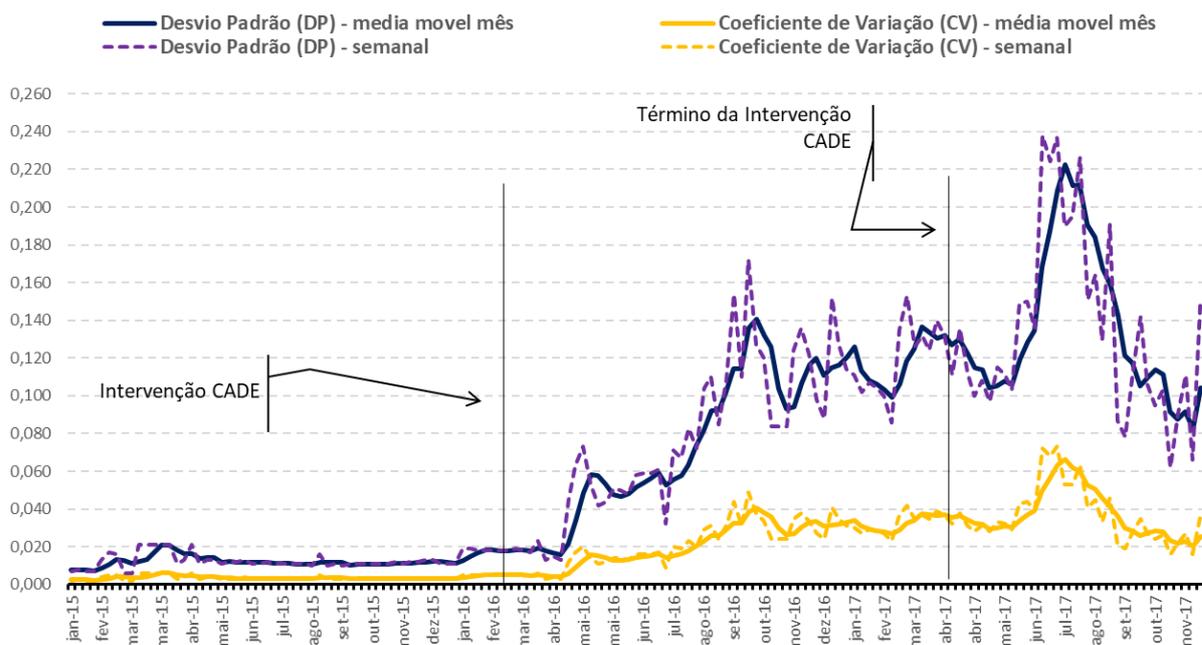
<sup>27</sup> CIP-ICEAC - Centro Integrado de Pesquisas - Instituto de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis. Relatório sobre os preços dos combustíveis nas capitais brasileiras e nas cidades gaúchas - março de 2017. Disponível em: [http://www.cip.furg.br/images/stories/relatorios2017/combustiveis/03\\_2017.pdf](http://www.cip.furg.br/images/stories/relatorios2017/combustiveis/03_2017.pdf), acessado em 14 de outubro de 2017.

**Gráfico 01** - Preços semanais de revenda e de distribuição da Gasolina "C" - Preços máximo, médio e mínimo - R\$ valores correntes - Distrito Federal - Janeiro de 2015 a setembro de 2017

Fonte: ANP

Elaboração: GECON/DIEPS/Codeplan

O Gráfico 01 apresenta o comportamento dos preços semanais ao longo da série histórica iniciada em janeiro de 2015. Destaca-se a mudança na variação de preços a partir da intervenção do CADE no mercado. Percebe-se também que, entre julho e setembro de 2017, ocorre uma guinada nos preços, que passam a apresentar inclinação mais acentuada na curva, com elevação considerável, quando passam a novo patamar. Conforme já mencionado, isto está relacionado tanto com a política de preços da Petrobras como com o aumento das alíquotas de impostos. Isso também pode ser observado na trajetória do *desvio-padrão* e do *coeficiente de variação*, apresentados no Gráfico 02.

**Gráfico 02** - *Desvio-padrão e coeficiente de variação* dos preços semanais de revenda Gasolina "C" - Distrito Federal - janeiro de 2015 a novembro de 2017

Fonte: ANP

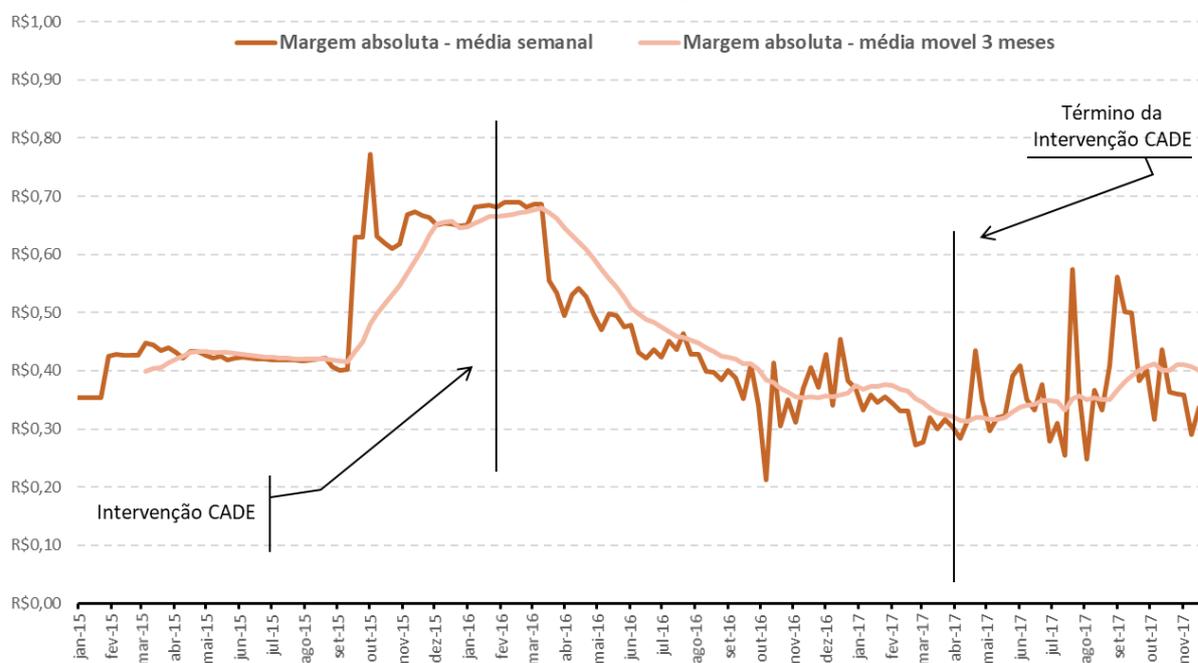
Elaboração: GECON/DIEPS/Codeplan

<sup>1</sup> Coeficiente de Variação é calculado a partir da divisão do desvio padrão pelo preço médio.

Como já mencionado, a persistência de um *desvio-padrão* muito baixo e de um *coeficiente de variação* muito pequeno pode ser utilizada como indício de coordenação de preços no mercado de gasolina do DF. Em março de 2016, os aumentos significativos do *DP* e do *CV* estariam sinalizando, portanto, a possível cessação dessa coordenação com a intervenção do CADE, mesmo após a término desta. Contudo, nos últimos meses da série, percebe-se uma tendência de redução da dispersão entre preços, com queda dos dois indicadores, ainda que em novembro eles estivessem em patamares mais elevados que no período pré-intervenção.

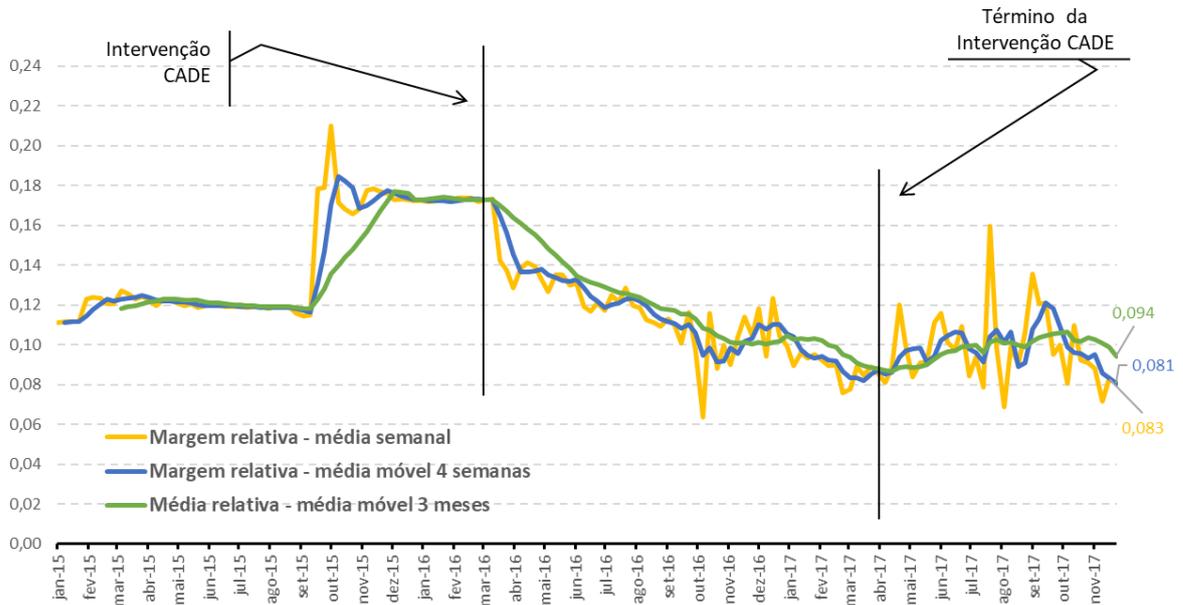
Ainda, nos meses anteriores à intervenção de 2016, é possível observar os efeitos do conluio das empresas sobre a definição dos preços: margens de revenda elevadas, tanto em termos absolutos como relativos. Os Gráficos 03 e 04 mostram as trajetórias das margens ao longo do período analisado e revela que, em seguida à intervenção do CADE, houve redução das margens. Cabe mencionar que, entre os meses de julho e setembro de 2017, percebe-se também um movimento ascendente que, logo após, volta a cair.

**Gráfico 03** - Margem média de revenda da gasolina “C” - valores correntes (R\$) - média semanal e média móvel três meses - Distrito Federal - janeiro de 2015 a novembro de 2017



Fonte: ANP  
Elaboração: GECON/DIEPS/Codeplan

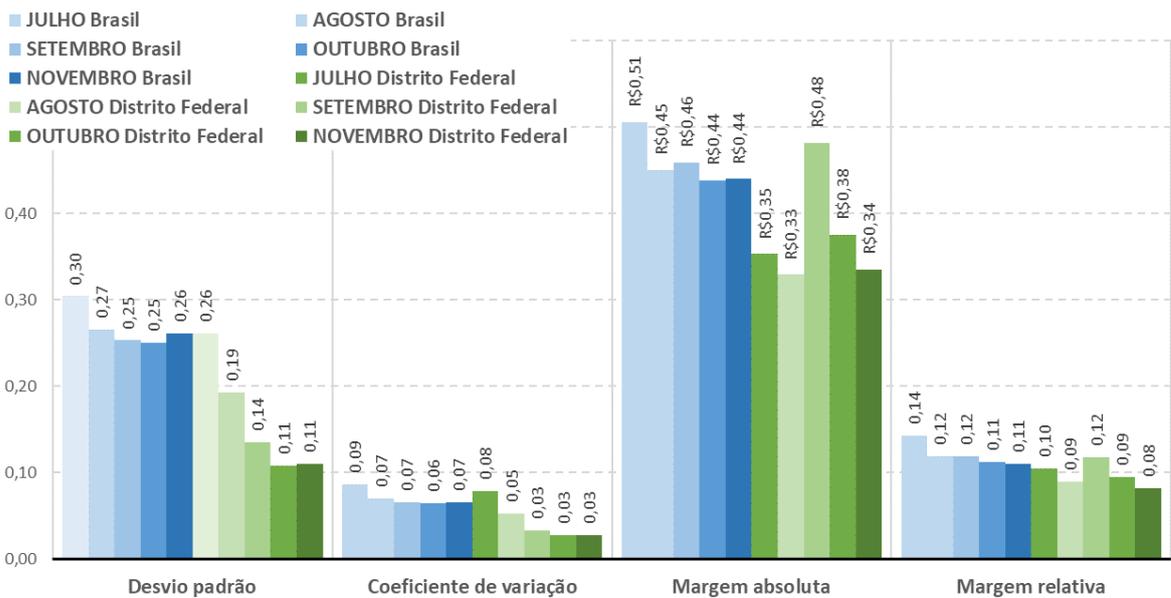
**Gráfico 04** - Margem média relativa (%) de revenda da gasolina “C” - média semanal e média móvel três meses - Distrito Federal - janeiro de 2015 a novembro de 2017



Fonte: ANP  
Elaboração: GECON/DIEPS/Codeplan

Em relação aos últimos cinco meses, a observação é de um movimento oscilatório, com rápida elevação e logo após, uma queda nas margens. É importante contextualizar a análise em nível nacional. Nesse sentido, o Gráfico 05 mostra os indicadores para os meses de julho a setembro do DF e da média nacional.

**Gráfico 05** - Indicadores do mercado da gasolina “C” - Desvio-padrão, Coeficiente de variação, margem absoluta (R\$), margem relativa (%) - Brasil e Distrito Federal - julho a novembro de 2017



Fonte: ANP  
Elaboração: GECON/DIEPS/Codeplan

<sup>1</sup> Coeficiente de Variação é calculado a partir da divisão do desvio padrão pelo preço médio.

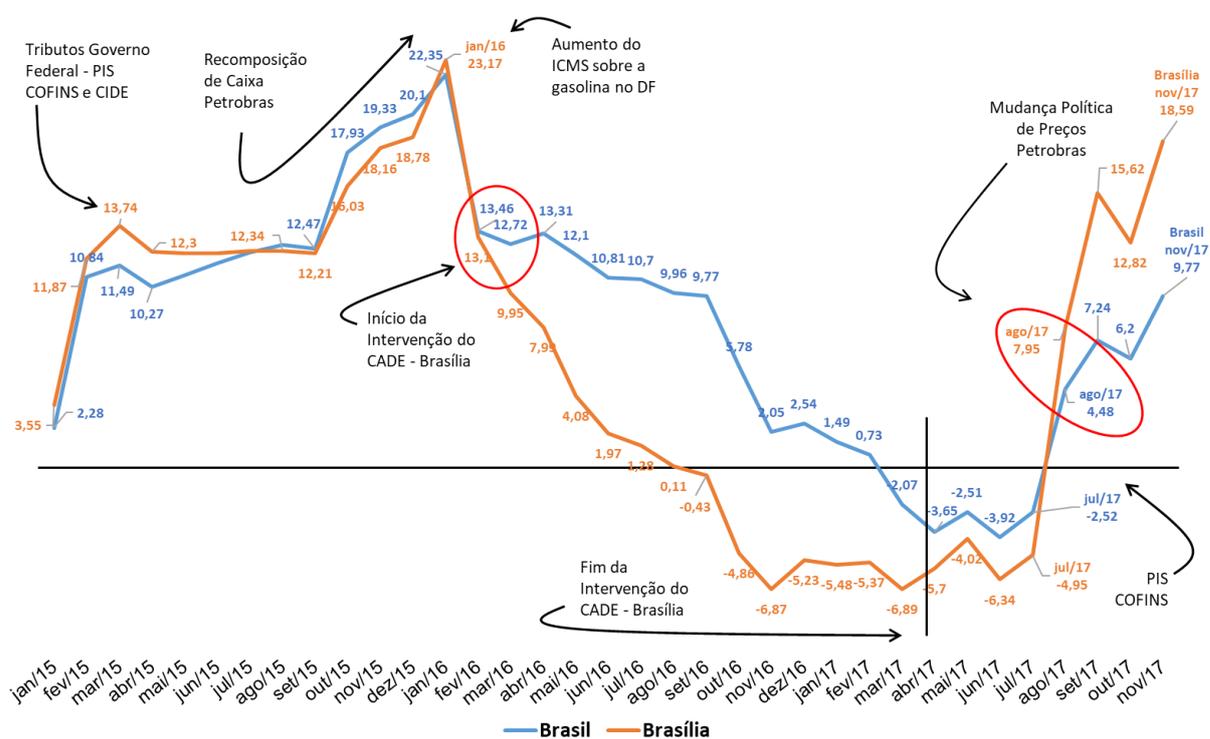
Como pode ser visto, o Distrito Federal, do mês de agosto em diante, se distanciou do Brasil com redução importante, nos dois indicadores de dispersão apresentados. Já os indicadores de margem, apesar de uma elevação pontual no mês de setembro, mostram-se comportados, com números abaixo da média brasileira.

Note-se, portanto, que não se pode afirmar que houve uma retomada da ação coordenada de preços. Ainda que tenha havido alguma movimentação pouco usual, há pouca informação, que a está disponível apresenta um quadro de menor dispersão entre os preços da gasolina, porém, não indica uma manutenção de margens elevadas ao longo do tempo, na comparação com o indicador nacional. Isso impossibilita inferir qualquer conclusão a respeito de um possível conluio entre os postos.

## COMENTÁRIOS FINAIS

Por fim, a Figura 07 apresenta um resumo da trajetória do IPCA da gasolina “C” em Brasília e no Brasil ao longo do período analisado. Nele, estão inseridos os principais fatores que levaram às modificações do preço, registradas no índice.

**Figura 07** - IPCA da gasolina “C” - Variação (%) acumulada em 12 meses - Brasil e Brasília - janeiro de 2015 a novembro de 2017



Fonte: IBGE

Elaboração: GECON/DIEPS/Codeplan

O mercado da gasolina “C” no Brasil possui características propícias à formação da prática de cartel, conforme cartilha da ANP. Entretanto, entre 2015 e 2017, algumas variáveis que impactaram diretamente o preço da gasolina “C” em Brasília foram modificadas, não estando relacionadas à prática de cartel. São elas: a realização da Petrobras<sup>28</sup> (com mudanças nas políticas de preços em 2016 e em 2017); os tributos federais (com aumento das alíquotas da CIDE, PIS/PASEP e COFINS, em 2015 e 2017); de tributos estaduais (especificamente, o ICMS no DF que saiu de 25% para 28%); variação no custo do etanol anidro (que oscila de acordo com o mercado e câmbio); e do preço internacional do barril de petróleo.

Dessa forma, o comportamento dos preços da gasolina “C” no DF no período analisado só pode ser explicado em parte pela atuação conjunta dos postos de revenda na formação de preços. A partir de janeiro de 2016, com a intervenção do CADE na empresa líder, iniciou-se

<sup>28</sup> Há situações nas quais a Petrobras não participa da cadeia de comercialização do produto, como é o caso da gasolina importada ou produzida por outro agente.

um processo de diminuição das margens de revenda enquanto a dispersão de preços aumentou.

Já a trajetória recente dos preços da gasolina no DF, que pode ser observada tanto nas variações de preços estimadas pelo IPCA como diretamente, a partir dos preços médios divulgados pela ANP, mostra um comportamento com tendência de alta a partir de julho deste ano. Dentre as explicações para tal comportamento, cita-se o aumento de tributos e uma mudança de política de preços por parte da Petrobras. Além disso, de acordo com os indicadores estimados, não se pode concluir pela existência ou não de sinais econômicos de cartelização. Em primeiro lugar, porque não se tem um período de análise longo o suficiente para que se estabeleça alguma correlação. Em segundo lugar, ainda que tenha sido feito um exercício com os dados disponíveis, os resultados mostram que, apesar de a dispersão de preços ter diminuído, as margens de revenda não se mostraram acima da média nacional no período avaliado.

**Companhia de Planejamento  
do Distrito Federal - Codeplan**

Setor de Administração Municipal  
SAM, Bloco H, Setores Complementares  
Ed. Sede Codeplan  
CEP: 70620-080 - Brasília-DF  
Fone: (0xx61) 3342-2222  
[www.codeplan.df.gov.br](http://www.codeplan.df.gov.br)  
[codeplan@codeplan.df.gov.br](mailto:codeplan@codeplan.df.gov.br)