

ASPECTOS ECONÔMICOS E JURÍDICOS SOBRE CARTÉIS NA REVENDA DE COMBUSTÍVEIS: UMA AGENDA PARA INVESTIGAÇÕES¹

**Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo²
Rutelly Marques da Silva³**

DEZEMBRO / 2006

¹ Este trabalho expressa as opiniões dos autores e não necessariamente reflete as posições oficiais da Secretaria de Acompanhamento Econômico - SEAE.

² Mestre e doutorando em Direito pela faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. *Master of Laws in Trade Regulation and Competition Policy* (LL.M.) pela *New York University* – NY. Bacharel pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC/RJ. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Coordenador Geral de Defesa da Concorrência da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda – SEAE/MF. Professor Contratado de Direito da Concorrência dos cursos de graduação e pós-graduação da UERJ.

³ Mestre em Economia pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais –UFMG. Bacharel em Ciências Econômicas pela Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais –UFMG. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e Coordenador-Geral de Energia e Saneamento da SEAE/MF.

RESEUMO

O mercado de revenda de combustíveis apresenta o maior número de investigações atualmente em curso no Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. Por esse motivo, os órgãos de instrução reconheceram a necessidade de desenvolver um filtro para identificar quais os casos cuja investigação deve ser aprofundada. Além de descrever as etapas do filtro de análise de cartéis de revenda de combustíveis, este artigo identifica os mitos e percepções equivocadas que geraram, em primeiro lugar, o número excessivo de denúncias. Analisa, por fim, as medidas que vêm sendo adotadas por outros órgãos governamentais no combate a cartéis no setor.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	4
2. Breve histórico da regulação de combustíveis no Brasil.....	6
3. Desconstituindo os mitos dos indícios de cartéis na revenda de combustíveis.....	8
3.1. A semelhança dos preços de revenda de combustíveis é indício de cartel?.....	9
3.2. Nem mesmo o reajuste simultâneo dos preços dos combustíveis é indício suficiente de cartel?.....	11
3.3. Como explicar o preço ou margem superior de um determinado município?.....	14
4. A resposta do órgão regulador – ANP.....	15
4.1. A metodologia de análise de indícios econômicos de cartel pela ANP.....	16
4.2. Considerações sobre a metodologia da ANP.....	17
5. As iniciativas do Ministério Público.....	21
5.1. Descrição das iniciativas do MP no combate a cartéis.....	21
5.2. Considerações sobre as iniciativas do MP no combate a cartéis.....	22
6. A metodologia para análise de indícios econômicos de cartéis – órgãos de instrução do SBDC (SEAE e SDE).....	26
6.1. Pressupostos do filtro para investigações de cartéis.....	26
6.2. Os indícios econômicos utilizados pelos órgãos de instrução.....	27
6.2.1. Elementos observados pela SEAE na análise de casos de denúncias de cartéis na revenda de combustíveis.....	27
6.2.2. Critérios para a utilização do filtro de análise de indícios econômicos.....	29
6.3. O que diz a literatura econômica sobre indícios econômicos de cartéis de revenda de combustíveis?.....	30
6.3.1. O estudo de Nunes & Gomes (2005).....	30
6.3.2. O estudo de Abrantes-Metz, Froeb, Geweke & Taylor (2005).....	32
6.3.3. O estudo de Vasconcelos & Vasconcelos (2005).....	33
6.4. Considerações finais sobre a metodologia de análise de cartéis de revenda de combustíveis dos órgãos de instrução do SBDC.....	34
CONCLUSÃO.....	36
Conclusão parte 2: proposta de agenda para atuação de órgãos públicos na investigação de cartéis na revenda de combustíveis.....	37
BIBLIOGRAFIA.....	40

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência - SBDC⁴ vem concentrando esforços na análise de condutas anticompetitivas, dando especial ênfase à investigação de cartéis nos mais variados setores da economia brasileira. O recente sucesso dessa iniciativa tem se lastreado, sobretudo, no uso de novas técnicas de investigação, como, por exemplo, a busca e apreensão e a interceptação telefônica⁵.

No entanto, entre os diversos setores investigados, o segmento de distribuição e revenda de combustíveis salta aos olhos, representando algo em torno de 20% dos casos de conduta analisados atualmente pelo sistema (aproximadamente 200 procedimentos administrativos, averiguações preliminares ou processos administrativos). Desse número significativo, grande parte diz respeito a denúncias de cartel envolvendo postos de revenda de combustíveis⁶.

Aliás, o incrível número de denúncias de cartel envolvendo o mercado de revenda de combustíveis acionou a participação de outros agentes públicos, notadamente o Ministério Público Estadual e Federal e a Agência Nacional de Petróleo – ANP, que

⁴ O Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência é formado pela Secretaria de Acompanhamento Econômico – SEAE, órgão vinculado ao Ministério da Fazenda, bem como pela Secretaria de Direito Econômico – SDE e pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica, respectivamente órgão e autarquia vinculados ao Ministério da Justiça. Há um projeto de lei em trâmite no Congresso Nacional em que se prevê uma alteração nessa composição (PL 5.877/05, do Poder Executivo).

⁵ A busca e apreensão poderá ser requerida ao Judiciário pela Advocacia Geral da União, por solicitação da SDE (artigo 35-A da Lei nº 8.884/94). Já a interceptação telefônica é medida investigatória que somente pode ser solicitada no âmbito criminal, nos termos da Lei nº 9.296/96. Nesses casos, há a situação comumente denominada de prova emprestada, em que os indícios recolhidos nas investigações criminais são disponibilizados para os órgãos de defesa da concorrência. Extensamente sobre interceptações telefônicas, vide Rangel (2000) e Mendes (1999).

⁶ Alguns casos, inclusive, foram adiante e já resultaram em condenação pelo CADE. A título de exemplo, vale ressaltar as condenações obtidas nos cartéis na revenda de gasolina em (i) Recife (Processo Administrativo nº 08012.003208/99-85, tendo como Representados Sindicato do Comércio Varejista de Derivados de Petróleo e Lojas de Conveniência no Estado de Pernambuco – Sindicombustíveis/PE – e seus dirigentes Romildo Ferreira Leite e Joseval Alves Augusto); (ii) Lages (Processo Administrativo nº 08012.004036/2001-18, tendo como Representados Sindicato dos Petroleiros de Santa Catarina et al.); (iii) Belo Horizonte (Processo Administrativo nº 08012.007515/00-31, tendo como Representados Paulo Miranda Soares e o Sindicato do Comércio Varejista de Derivados de Petróleo do Estado de Minas Gerais – Minaspetro); (iv) Florianópolis (Processo Administrativo nº 08012.002299/2000-18, tendo como Representados o Sindicato do Comércio Varejista de Combustíveis Minerais de Florianópolis et al.); (v) Goiânia (Processo Administrativo nº 08012.004712/2000-89, tendo como Representados Sindicato do Comércio Varejista de Derivados de Petróleo do Estado de Goiás – SINDIPOSTO e seu Presidente José Batista Neto); e (vi) Brasília (Processo Administrativo nº 08000.024581/94-77, tendo como Representados Sindicato do Comércio Varejista de Derivados de Petróleo do DF, Rede Gasol (Grupo Cascão) e Grupo Igreja).

igualmente buscam dar uma resposta à sociedade, que demanda de forma tão clara uma intervenção por parte das autoridades para coibir eventuais condutas ilícitas nesse segmento.

No entanto, cada órgão público que possui competência para atuar na investigação de cartéis no mercado de revenda de combustíveis tem trilhado o seu próprio caminho, apresentando metodologias e/ou iniciativas distintas para abordar o problema. Por esse motivo, torna-se interessante saber quais são esses caminhos, a fim de avaliar se os respectivos esforços estão sendo otimizados em prol de objetivo que todos buscam alcançar: punir eventuais ilicitudes decorrentes de cartéis na revenda de combustíveis.

Antes de tudo, no entanto, deve-se perquirir por que razão a revenda de combustíveis (em especial, a gasolina) desponta como o segmento mais investigado atualmente. Terá o histórico intervencionista do governo – hoje encerrado - influenciado a proliferação de condutas anticompetitivas no setor? Será que existe um erro de percepção dos denunciante? Como devem os órgãos de defesa da concorrência alocar recursos para investigar denúncias a respeito de supostos cartéis envolvendo postos de combustíveis? O que tem sido feito para reduzir o considerável número desses casos em trâmite no SBDC, alguns deles há cerca de dez anos?

Esses fatos justificam a atualidade e a relevância do presente artigo, que buscará explicações e soluções para lidar com essa situação. Com esse propósito, este articulado dividiu-se nos seguintes itens: (i) breve histórico da regulação de combustíveis; (ii) desconstituição dos mitos sobre cartéis de gasolina; (iii) resposta do órgão regulador (Agência Nacional de Petróleo – ANP); (iv) iniciativas do Ministério Público; e (v) proposta de um filtro para a análise de indícios econômicos de cartéis.

O objetivo, portanto, deste trabalho é analisar as iniciativas que vêm sendo adotadas por todos os órgãos públicos responsáveis pela investigação de cartéis na revenda de combustíveis, avaliando se as ações nesse mister têm sido congruentes ou conflituosas, para o fim de propor, ao final, uma agenda eficiente para a conjugação desses esforços.

2. Breve histórico da regulação de combustíveis no Brasil

A regulação do setor de combustíveis no país iniciou-se a partir do Decreto-Lei nº 395/38, que nacionalizou a indústria do refino do petróleo, determinando ainda a competência do Governo Federal para regular toda a respectiva cadeia produtiva, além da infra-estrutura necessária. Criou, com esse propósito, o Conselho Nacional de Petróleo - CNP⁷.

Pouco depois, a Lei nº 2.004/53 instituiu o monopólio da União sobre as atividades de exploração, produção, refino, importação e transporte marítimo ou por dutos de petróleo e derivados, criando, ainda, a Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobrás, sociedade de economia mista vinculada ao Ministério de Minas e Energia. Esse diploma legal regulava a tarifação do petróleo e de seus derivados, utilizando-se, como critério genérico, de um sistema baseado na paridade entre os preços dos derivados nacionais e os seus similares importados⁸.

Embora sujeitas à forte regulação (no que, é importante lembrar, inclui-se a fixação dos preços para os produtos), as atividades de distribuição e revenda permaneceram atividades exercidas por particulares. O monopólio legal estabelecido pela Lei nº 2.004/53 e conferido à Petrobrás restringia-se apenas às atividades mencionadas no parágrafo anterior.

Após a Constituição Federal de 1988, e mais especificamente durante toda a década de 1990, iniciou-se um processo de flexibilização do setor de petróleo e derivados, bem como de toda a sua cadeia *downstream*⁹. Conseqüentemente, esse processo de flexibilização acabou afetando os mercados de distribuição e de revenda de combustíveis.

⁷ No Decreto-Lei nº 538/38, que tratava das atribuições do CNP, já constava o estabelecimento de limites máximos e mínimos para os preços de venda dos produtos refinados. As competências do CNP foram transmitidas posteriormente para o Departamento Nacional de Combustíveis – DNC e, mais recentemente e num contexto diferente, para a ANP, como será explicado mais adiante.

⁸ O critério de paridade com o mercado internacional para a determinação foi posteriormente alterado por meio da Lei nº 4.452/64, por ter se tornado em certa medida inadequado, tendo em vista que a Petrobrás já atendia à época aproximadamente 70% do mercado nacional. Saliente-se, no entanto, que na fixação do preço havia ainda um componente para refletir o custo do petróleo importado. Seguiram-se, posteriormente, diversas alterações legislativas influenciando sobre os critérios de preço, valendo citar, apenas a título de exemplo, os seguintes: (i) Decreto-lei nº 1.599/77, que modificou o procedimento de cálculo do preço de realização dos derivados; (ii) o Decreto-lei nº 1.691/79, que instituiu nova parcela ao cálculo do preço do derivado ex-refinaria, com o objetivo de desenvolver uma política de substituição dos derivados de petróleo; e (iii) o Decreto-lei nº 1.785/80, que alterou a legislação referente ao Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes – IUCL e os valores das parcelas que compunham os preços dos derivados.

⁹ Segundo a Emenda Constitucional nº 9/95, a Petrobrás não teria mais exclusividade sobre as atividades de exploração, produção, refino, importação e transporte marítimo ou por dutos de petróleo e derivados. Outras empresas privadas poderiam receber autorização da União para atuar nessas etapas da cadeia do petróleo. A respeito das questões tributárias incidentes à flexibilização, vide Duarte et al. (2003).

A flexibilização no mercado de distribuição e de revenda de combustíveis, no entanto, foi razoavelmente gradual. No caso específico da gasolina, em um primeiro momento, os preços foram liberados pela Portaria MF nº 59 em março de 1996¹⁰ (permanecendo, contudo, uma regulação por preços máximos, que foi estabelecida pela Portaria MF nº 60, da mesma data). Por sua vez, os fretes e margens de distribuição e de revenda foram liberados em dezembro de 1996, por meio da Portaria MF nº 292.

Os preços da gasolina só foram liberados em março de 1999, com a edição da Portaria Interministerial MF/MME nº 29. Nesse interregno, foi promulgada a Lei nº 9.478/97, que criou o Conselho Nacional de Política Energética - CNPE, que é responsável por estabelecer as diretrizes da política energética nacional, bem como a ANP, o órgão regulador da indústria do petróleo, autarquia especial vinculada ao Ministério de Minas e Energia.

É importante, aqui, salientar que, embora o preço tenha sido liberado, inexistindo controle governamental sobre essa variável, os mercados de distribuição e de revenda de combustíveis continuam sendo regulados, sobretudo no que se refere à forma de aquisição do combustível¹¹, ao acesso ao mercado¹² e à qualidade dos produtos¹³.

Após esse breve histórico, é possível chegar a duas conclusões que são importantes para o desenvolvimento deste trabalho. A primeira diz respeito ao fato de que,

¹⁰ A liberação não se aplicava aos estados do Acre, Amapá, Roraima, Rondônia, Amazonas, Pará, Tocantins e Mato Grosso (excetuando-se a base de distribuição de Barra da Garça e sua Região de influência).

¹¹ Conforme prevê a Portaria ANP nº 72, de 26/04/2000, que estabelece procedimentos a serem observados para a aquisição de gasolina automotiva por parte do distribuidor, o qual deve seguir o regime de contrato de fornecimento com o produtor ou o regime de pedido mensal (regime de quotas sujeito à homologação da ANP).

¹² Aqui, vale à pena diferenciar as atividades de revenda e de distribuição. A Portaria ANP nº 116, de 05/07/2000, regulamenta o exercício da atividade de revenda varejista de combustível automotivo, estabelecendo uma série de requisitos quanto à atuação no mercado, como, por exemplo, possuir registro expedido pela ANP e dispor de tancagem para armazenamento e equipamento medidor de combustível automotivo. Já a Portaria ANP nº 202/99 estabelece os requisitos a serem cumpridos para acesso à atividade de distribuição, entre os quais incluem-se possuir registro de distribuidor e autorização para o exercício da atividade de distribuição (que compreende a aquisição, o transporte, a comercialização e o controle de qualidade dos combustíveis). Para obter o registro, o distribuidor deverá, dentre outras exigências, comprovar regularidade perante o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF; comprovar integralização do capital social exigido (mínimo de um milhão de reais); comprovar a capacidade financeira correspondente ao montante de recursos necessários à cobertura das operações de compra e venda de produtos, inclusive os tributos envolvidos.

¹³ A Portaria ANP nº 248, de 31/10/2000, trata do controle de qualidade do combustível automotivo líquido adquirido pelo revendedor varejista, estabelecendo algumas obrigações ao revendedor, tais como a coleta e análise de amostra de cada compartimento do caminhão tanque e a manutenção do registro das análises dos últimos seis meses; realização de análise sempre que solicitado pelo consumidor. Além disso, a Portaria ANP nº 309, de 27/12/2001, estabelece as especificações para a comercialização de gasolinas automotivas e a definição de obrigações dos agentes econômicos sobre o controle de qualidade do produto (essa portaria veda ao Distribuidor a venda de gasolina que não seja do tipo C e o obriga a lacrar cada compartimento do caminhão tanque e a certificar a qualidade da gasolina C após a adição obrigatória de álcool etílico anidro com emissão de Boletim de Conformidade).

hoje, não há regulação de preços nos mercados de distribuição e de revenda de gasolina, o que sujeita os agentes econômicos que atuam nesses segmentos a observarem os ditames previstos na Lei nº 8.884/94, não sendo possível alegar a presença governamental como argumento a afastar as acusações de formação de cartel.

A segunda conclusão é, na realidade, uma constatação. Como o mercado foi, durante muitos anos, fortemente regulado (e continua a ser regulado até hoje, como visto), a flexibilização do setor – e, em consequência, a liberação dos preços - é um fenômeno ainda recente, o que pode provocar alguns erros de percepção, os quais geram investigações frívolas.

A liberação de preços pode ter criado a percepção em alguns segmentos da sociedade de que os agentes necessariamente praticariam preços diferentes entre si. Assim, quando não verificam essa diferença, concluem que existiria um cartel, uma vez que, havendo liberdade de preços, os agentes deveriam fixar preços diferentes, desconsiderando se haveria ou não condicionantes do mercado a justificar os preços semelhantes. É como se parte da sociedade acreditasse que os acordos que ocorriam na época dos preços controlados continuassem a existir, agora de forma ilícita.

3. Desconstituindo os mitos dos indícios de cartéis na revenda de combustíveis

Como a gasolina afeta parcela considerável do orçamento das famílias¹⁴, ao receber a notícia de que o mercado havia se tornado livre (ao menos com relação ao preço), o consumidor passou a servir de fiscal da Lei de Defesa da Concorrência, freqüentemente apresentando denúncias de supostos cartéis de postos de combustíveis em inúmeros municípios brasileiros.

Em geral, as denúncias apresentadas pelos consumidores apontam como indícios de cartel três diferentes situações que podem estar presentes isolada ou cumulativamente: (i) prática de preços semelhantes (ou seja, pouca variabilidade de preços);

¹⁴ Para se ter idéia da importância do item combustíveis na cesta de consumo das famílias brasileiras, basta notar que ele responde atualmente por 5,4103% do IPCA, se considerado o Brasil como um todo.

(ii) aumento dos preços pelos revendedores em datas próximas; e (iii) preço ou margem de revenda superior em comparação com municípios vizinhos ou próximos.

Embora esses elementos possam eventualmente ser indícios de cartel, eles não podem ser considerados como tal pura e simplesmente. Isso porque há outros fatores lícitos que poderiam justificar a ocorrência dos fatos citados, o que, aliás, ocorre na grande maioria das vezes. Assim, conhecer esses fatores é importante até mesmo para ajudar o denunciante (consumidor ou não) a formular e enriquecer a sua denúncia, se for o caso.

Segundo a literatura jurídica¹⁵, cartel é a infração à ordem econômica consubstanciada no acordo entre concorrentes para o fim de fixar condições de mercado, destacando-se aí preço, quantidade e qualidade, visando aumentar margens de lucro, eliminando, assim, a concorrência em um dado mercado de bens e/ou serviços. Assim, para caracterizar uma determinada conduta como cartel, é imprescindível demonstrar que houve acordo entre concorrentes.

Resta saber, portanto, se os indícios normalmente apresentados pelos denunciante constituem ou não elementos que apontam para a existência de um acordo desse gênero. É preciso, dessa forma, desconstituir os mitos que se formaram nos últimos dez anos a respeito do mercado de revenda de combustíveis, que foram criados em razão da recente experiência de liberalização de preços e, sobretudo, por conta do grande peso que os combustíveis representam no bolso do povo brasileiro.

3.1. A semelhança dos preços de revenda de combustíveis é indício de cartel?

A resposta é não. Com o advento da liberalização dos preços no mercado de combustíveis, criou-se a expectativa de que a competição traria preços diferentes e que essa

¹⁵ O cartel é a conduta anticompetitiva mais conhecida pelo público em geral, sendo considerado como infração à ordem econômica porque, quando as empresas se cartelizam, há transferência ilícita de renda dos consumidores para os membros do conluio, caso haja poder de mercado (inciso I, do artigo 21, da Lei nº 8.884/94). Além do cartel propriamente dito, especialmente no mercado de revenda de combustíveis, a colusão também pode abarcar uma outra modalidade, que é a indução de conduta concertada. Essa outra modalidade possui os mesmos efeitos de um cartel, mas não consubstancia um acordo. Sendo geralmente perpetrada por associações ou sindicatos, a indução de conduta concertada ocorre quando essas entidades servem como instrumento para a uniformização de condutas comerciais, conforme esclarece Coelho (1995). É o que ocorre, por exemplo, quando um sindicato emite uma tabela de preços.

heterogeneidade seria perceptível. Como é esperado que empresas em um conluio pratiquem preços parecidos¹⁶, essa semelhança passou a ser encarada como indício de cartel, já que havia a crença de que a liberação dos preços estimularia a prática de preços diferenciados por parte dos agentes revendedores de combustíveis.

Entretanto, a mera semelhança de preços não pode ser encarada como um indício robusto do cartel, não sendo suficiente para motivar uma denúncia. O motivo para essa constatação também não é de difícil entendimento, uma vez que, em algumas situações, a igualdade de preços é um resultado esperado caso o mercado apresente determinadas características.

Por exemplo, em mercados de concorrência perfeita, os preços praticados seriam iguais, tendo em vista a homogeneidade do produto, as baixas barreiras à entrada e a informação perfeita possuída pelos agentes¹⁷. Independentemente da questão se um mercado dessa natureza existe de fato ou não, o importante é que a teoria econômica mostra que, quanto mais um mercado apresente características próximas às mencionadas, maior a possibilidade de apresentar uma homogeneidade dos preços.

Contudo, não é só em mercados competitivos que a semelhança de preços pode ser notada. Até mesmo em mercados oligopolizados isso também é possível, desde que as empresas atuantes fabriquem produtos homogêneos e utilizem o preço como variável estratégica, como é o caso representado pelo modelo de Bertrand.

Conforme pode ser visto em Varian (2003), nesse tipo de mercado, o preço praticado pelas empresas seria igual, mesmo diante de um duopólio^{18,19}. Em termos teóricos, portanto, quanto mais homogêneo o produto e quanto maior a transparência de preços²⁰, maior a possibilidade da ocorrência de preços similares entre as empresas que atuam num mesmo segmento, não importando se o mercado é pouco ou muito concentrado.

Observadas as premissas acima, analisando-se especificamente o mercado de revenda de combustíveis, é inevitável chegar à conclusão de que preços iguais são esperados.

¹⁶ Mesmo que, diante de incentivos para traições ao acordo, possa haver alguma empresa com preços destoantes dos demais membros do cartel.

¹⁷ Varian (2003).

¹⁸ Situação em que apenas duas empresas atuam no mercado.

¹⁹ Deve ser ressaltado que, no modelo de Bertrand, à medida que as empresas diferenciem seus produtos, seus preços tendem a se tornar diferentes, conforme mostra Tirole (1998).

²⁰ A maior transparência aumenta a informação aos agentes do mercado, ou seja, a informação tende a ser menos imperfeita.

Isso porque, como dito, o mercado de revenda de combustíveis, sobretudo no que se refere à gasolina comum, ao álcool hidratado e ao óleo diesel, lida com produtos praticamente homogêneos e apresenta uma considerável transparência de preços, características essas que serão abordadas com maior vagar por ocasião da análise da metodologia da ANP.

Nesse contexto, aceitar a hipótese de semelhança de preços como indício de cartel poderia ser temeroso porque essa homogeneidade pode ser fruto da maior concorrência. Ou seja, estar-se-ia acusando revendedores que atuam em concorrência de formarem um cartel.

Entretanto, a homogeneidade do produto, bem como a transparência nos respectivos preços (que reduz a imperfeição na informação) não significa que o mercado de revenda de gasolina operaria em concorrência perfeita e que qualquer denúncia de cartel nesse mercado seria infundada.

Aliás, pelo contrário. Como mencionado anteriormente, o CADE já julgou casos envolvendo cartéis na revenda de combustíveis, em que ficou comprovado que esse setor apresenta certas características propícias à colusão. Argumenta-se apenas que a homogeneidade de preços comumente verificada na revenda de combustíveis pode ter outras explicações perfeitamente críveis e que, por isso, não pode ser tomada como indício suficiente de um cartel, não prescindindo de outros elementos a demonstrar a existência de colusão para motivar uma investigação.

3.2. Nem mesmo o reajuste simultâneo dos preços dos combustíveis é indício suficiente de cartel?

A exemplo da situação descrita no tópico anterior, o reajuste simultâneo ou em datas próximas na revenda de combustíveis também não constitui indício forte de cartelização no segmento. Isso porque o mero paralelismo de conduta não é – e nem pode ser considerado – ilícito à concorrência, ainda mais levando-se em consideração a dinâmica presente no mercado de combustíveis.

A mera verificação de paralelismo de conduta²¹ não seria suficiente para comprovar a existência de acordo colusivo, segundo argumentam Vasconcelos & Vasconcelos

²¹ As afirmações aqui relacionadas ao paralelismo de conduta reforçam a tese de que a mera homogeneidade de preços não pode ser encarada como indício suficiente de cartel no segmento de revenda de combustíveis, questão desmistificada no item anterior.

(2005). Ensinam os autores que isso se dá porque os resultados previstos para um cartel podem ocorrer em mercados imperfeitamente competitivos, mesmo que os agentes econômicos que neles operam não tenham organizado um cartel²². Nesse aspecto, vale mencionar que Friedman (1971) mostra a possibilidade de os agentes fixarem preços que poderiam ser considerados de colusão, ainda que não realizem qualquer tipo de acordo com essa finalidade²³.

Essa conclusão decorre de uma verificação fática. Os mercados oligopolizados são caracterizados pela interdependência estratégica de seus agentes, de forma que alterações em preços ou quantidades por uma das empresas causariam alterações nas suas rivais, como mostram os modelos de liderança de preços ou de liderança de quantidades²⁴. Nesse caso, o comportamento paralelo poderia ser confundido com um acordo colusivo²⁵.

Assim, seria temerário chegar à conclusão de que movimentos paralelos de condutas devam ser sempre entendidos como reflexos de acordo colusivo entre empresas concorrentes. Em mercados oligopolizados, outros indícios são necessários para configurar um ilícito concorrencial, valendo destacar, nesse sentido, as opiniões de Vasconcelos & Vasconcelos (2005), Mello (2002), Correa (2001) e Motta (2004). Para sustentar um caso de cartel em mercados oligopolizados, é necessário demonstrar que o paralelismo de conduta não teria explicação racional, a não ser a hipótese de cartel²⁶. Ou seja, seria necessário que fosse

²² Nas palavras desses autores: “Disso decorre que a observação do paralelismo não é suficiente para provar a existência de acordo anticompetitivo, pois pode haver mais de uma razão para as firmas adotarem tal conduta, e ele não necessariamente resulta de contrato, combinação ou conspiração. Na terminologia de jogos, isso significa que, da simples detecção de paralelismo de preços ou quantidades, não se pode concluir se ele resulta da repetição de um equilíbrio de Nash ou de um equilíbrio de maximização conjunta de lucros”.

²³ São os chamados acordos de colusão tácitos. Os resultados desses acordos, em termos de preços, podem até se mostrar idênticos aos verificados em casos clássicos de cartel em que os agentes fazem acordos com a finalidade ilícita de fixar preços ou dividir mercado. Entretanto, Friedman (1971) argumenta que os acordos de colusão tácitos, ao contrário dos acordos de cartéis clássicos, surgem sem que os agentes exerçam qualquer tipo de ação cooperativa. A respeito dos acordos de colusão tácitos ver Silva (2005), Silva (2003), Silva Jr. (2001) e Lima (2001).

²⁴ Ver Varian (2003) a respeito desses modelos.

²⁵ A esse respeito Vasconcelos & Vasconcelos afirmam que: “o paralelismo de preços reflete uma variação em seqüência e similar dos preços, não podendo ser considerada, por si só, ilegal. Isto porque alguns mercados são caracterizados por uma condição de interdependência, ou seja, pela percepção de cada firma de que o efeito de suas ações depende da resposta de seus rivais, o que leva as mesmas a coordenarem sua conduta simplesmente pela observação e por reação aos movimentos de seus rivais. Em certos casos, o efeito de tal coordenação oligopolística é o comportamento paralelo (movimentos paralelos de preços), podendo ser confundido com um acordo colusivo de fixação de preços, ou colusão tácita, já que a colusão explícita é proibida na maioria dos países”.

²⁶ A literatura antitruste refere-se a essa hipótese como a doutrina do paralelismo *plus*. A respeito dessa doutrina ver Kovacic (1993), Corrêa & Aguiar (1996) e Gico Júnior (2006). Deve-se ressaltar também que já existe jurisprudência do CADE aplicando a doutrina do paralelismo *plus*. No Processo Administrativo nº 08000.015337/97-48, as empresas CSN, Cosipa e Usiminas foram acusadas cartel, após ser constatado que reajustaram seus preços em datas e percentuais próximos após uma reunião. Nesse caso, o CADE entendeu que

demonstrado um fator adicional comprovando que a única explicação para o paralelismo de conduta seria o conluio.

No caso específico da revenda de combustíveis, os postos de combustíveis, para obtenção de um resultado positivo nos seus lucros, dependem muito do volume comercializado²⁷. Conseqüentemente, quando há uma redução ou aumento de preço por parte de um competidor, a adequação (ou reajustes) dos preços no mercado relevante se dá de maneira muito rápida, sobretudo em função da transparência dos preços. Dessa forma, os reajustes tendem naturalmente a ser simultâneos ou muito próximos.

Assim, para que o reajuste simultâneo ou em datas próximas possa servir como indício isolado de cartel no mercado de combustíveis, deve ser demonstrado que não haveria qualquer explicação para isso que não um acordo entre os seus membros.

Deve-se afastar, desde já, a hipótese de que os reajustes simultâneos somente seriam justificados em função dos aumentos dos insumos (como, por exemplo, em resposta ao aumento do preço de compra das distribuidoras ou em função de majoração de tributos incidentes sobre o segmento)²⁸. Como dito acima, a própria dinâmica do mercado (e, conseqüentemente, a competição entre os agentes econômicos que dele participam) aponta para uma convergência de preços, cuja velocidade se avoluma em razão da transparência dos preços dos combustíveis.

Em resumo, uma denúncia fundada tão-somente na verificação de um reajuste simultâneo ou em datas próximas não deve motivar uma investigação de cartel, uma vez que isso reflete a dinâmica natural do mercado de revenda de combustíveis, não estando necessariamente relacionado à existência de cartelização no mercado em questão.

havia indícios de que as empresas teriam de fato acordado o reajuste, uma vez que não foram identificadas possibilidades lógicas de a prática ter ocorrido em razão de outros fatores que a justificaria do ponto de vista legal. Ou seja, somente um acordo explicaria o paralelismo no reajuste dos preços. Outro exemplo é o Processo Administrativo nº 08012.000677/99-70, em que as empresas VARIG, TAM, Transbrasil e VASP foram acusadas de reajustarem seus preços dias após seus dirigentes terem se reunido. Em seu julgamento, o CADE entendeu que as explicações apontadas como possíveis causas para o reajuste de preços simultâneo não se sustentariam.

²⁷ É comum que, em contratos entre revendedores e distribuidores, existam cláusulas que estabelecem a obrigação de o posto comercializar quantidades mínimas, conforme o Parecer nº 06042/2006/DF/COGDC/SEAE/MF, emitido no âmbito da Averiguação Preliminar nº 08012.007692/1999-11.

²⁸ Vale ainda lembrar outras situações em que comumente se vê aumentos próximos ou simultâneos, quais sejam: (i) após o final de uma disputa em preços mais acirrada; ou (ii) após a acomodação do mercado à entrada de um novo posto.

3.3. Como explicar o preço ou margem superior de um determinado município?

O objetivo aqui é demonstrar que o último fato que sustenta a maioria das denúncias (preços ou margens superiores a municípios vizinhos ou próximos) também não representa um indício a justificar uma investigação.

Há vários fatores que afetam a margem e o preço de revenda de combustíveis. Por exemplo, Coloma (2005), em seu estudo sobre o grau de concorrência da revenda de combustíveis na Argentina, identificou que afetariam o preço da gasolina: (i) o Produto Interno Bruto (PIB) per capita; (ii) a densidade populacional; (iii) a quantidade per capita consumida do combustível; (iv) o preço internacional do petróleo; (v) e a participação de grandes empresas petrolíferas na aquisição de petróleo.

Já Correa & Herrera (1999), estudando o grau de concorrência na distribuição de combustíveis no Panamá, identificaram que o preço dos combustíveis seria afetado pela quantidade consumida, pelo preço da refinaria (regulado até então), pelo poder de barganha dos grandes compradores, pela localização dos postos e pela renda média da população.

Por sua vez, estudando as causas da dispersão de preços no mercado de revenda de combustível em San Diego, Estados Unidos, Lewis (2006) mostra que o preço de revenda pode ser afetado pelo número de competidores, pela distância do competidor mais próximo e pela bandeira.

Enfim, Pinto & Silva (2004) mostram que a presença de postos de bandeira branca acirra a concorrência em preços. Isso permite concluir que municípios que apresentam maior proporção de postos de bandeira branca tendem a apresentar preços de combustíveis menores. De fato, Nunes & Gomes (2005) mostram que, no estado de São Paulo, municípios com maior proporção de postos de bandeira branca apresentam maior variabilidade dos preços e, logo, maior possibilidade de prática de preços menores, o que indicaria maior concorrência entre os revendedores.

É esperado também que o preço da revenda de combustíveis possa ser afetado pela relação entre postos e frota de veículos (o que indicaria se os revendedores têm muitos concorrentes), pelo fato de um determinado município ser um local turístico ou não, pela

quantidade de distribuidoras atuando (via posto de revenda²⁹) no mercado em questão e até pela distância do município em relação à distribuidora de combustíveis.

Em resumo, há a expectativa de que preços e/ou margens maiores na revenda de combustíveis estejam associados a municípios com: maior renda, menor número de distribuidoras atuando no mercado, menor proporção de postos de bandeira branca, características turísticas, menor escala no consumo de combustíveis, maior dificuldade em instalação de postos em novas áreas, menor número de postos concorrendo na revenda e maior distância das distribuidoras.

Dessa forma, tendo em vista as inúmeras variáveis que podem justificar a presença de preços e margens diferenciadas, a denúncia fundamentada apenas na constatação de que um determinado município apresenta preço e/ou margem superior ao seu vizinho é insuficiente para ser classificada como um indício do cartel. Seriam necessários, portanto, outros elementos para apontar na direção de um suposto cartel.

4. A resposta do órgão regulador – ANP

Entre as suas variadas funções, a ANP realiza uma série de estudos a respeito do comportamento de preços e margens dos mercados de distribuição e de revenda de combustíveis, para o fim de identificar em qual (ou quais) deles há indício de cartelização. Há previsão expressa na Lei nº 9.478/97³⁰ autorizando a ANP a encaminhar denúncias de práticas anticompetitivas aos órgãos de defesa da concorrência, para providências cabíveis.

A ANP passou, portanto, a encaminhar uma quantidade considerável de denúncias para o SBDC, mais especificamente para a SDE (também em função de constantes reclamações recebidas pela agência reguladora), o que acabou gerando um aumento

²⁹ Uma distribuidora de combustível somente pode atuar na revenda 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 art. 12 da Portaria ANP nº 116, de 05/07/2000, 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”.

³⁰ “Art. 10. Quando, no exercício de suas atribuições, a ANP tomar conhecimento de fato que possa configurar indício de infração da ordem econômica, deverá comunicá-lo imediatamente ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE e à Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça, para que estes adotem as providências cabíveis, no âmbito da legislação pertinente”.

substancial no número de mercados investigados. É oportuno, portanto, analisar essa tendência, bem como a metodologia que vem sendo utilizada pela agência nesse mister.

4.1. A metodologia de análise de indícios econômicos de cartel pela ANP

De uma forma geral, para verificar se há ou não indícios de cartel, a ANP analisa o comportamento dos preços médios de revenda e de distribuição, da margem nominal bruta média de revenda e dos coeficientes de variação dos preços de revenda e de distribuição dos combustíveis³¹ para um determinado período. Conjugando a análise desses elementos, tem a ANP sugerido a investigação para apurar possíveis cartéis em vários mercados de revenda de combustíveis.

O comportamento dos preços médios na revenda e na distribuição, assim como da margem nominal, serviria, ao ver da ANP, para indicar se houve aumento nos lucros dos revendedores, o que poderia ser entendido como indício de cartelização. Essa análise se soma à verificação dos coeficientes de variação de revenda e de distribuição. Caso os coeficientes apresentem valores muito próximos a zero³², entende a ANP que há pouca variabilidade de preços e, conseqüentemente, um indício de cartel.

³¹ São vários os pareceres emitidos pela ANP utilizando-se dessa metodologia. Apenas a título de exemplo, vale à pena destacar os que se encontram anexos à Averiguação Preliminar nº 08012.007406/2001-85, em que é Representante a Câmara de Vereadores de Mogi Guaçu - SP e Representados os Postos de Revenda daquele município. Outro exemplo é a Averiguação Preliminar nº 08012.007266/2002-26, tendo como Representante o Ministério Público do Estado de São Paulo e o Procon de Araçatuba/SP e Representados os Postos de Revenda de Combustíveis de Araçatuba - SP. Há situações em que a própria ANP figura como representante a partir de sua metodologia de análise como é o caso das Averiguações Preliminares nº 08012.005804/2004-18 e nº 08012.004459/2002-25, em que figuraram como representados os postos de revenda de combustíveis de Itaperuna - RJ e Ipatinga - MG, respectivamente.

³² Em geral, a ANP conclui pela existência de indícios de cartel quando o coeficiente de variação é inferior a um determinado valor. Ultimamente, tem-se utilizado o valor de 0,02. Entretanto, a ANP não aponta os motivos da escolha do valor que baliza o valor utilizado como referência.

4.2. Considerações sobre a metodologia da ANP

Ao utilizar preços e margens nominais, a agência deixa de levar em conta a inflação do período (que não é irrelevante, dado que o Brasil apresentou, no período de 1996 a 2005, inflação média anual entre 7% e 8%³³). A existência de inflação indica que a margem nominal do posto poderia aumentar para cobrir o aumento nominal dos custos.

Além disso, a variação nos preços de compra pode aumentar a margem nominal, caso os postos de revenda de combustíveis optem por operar com uma margem bruta de lucro percentual fixa em relação ao preço de compra. Como o petróleo é uma *commodity*, é esperada alguma oscilação de preço de compra decorrente da flutuação dos preços internacionais dos combustíveis e da variação cambial. Tais fatos podem promover alterações na margem nominal de revenda do revendedor. Obviamente, o preço de compra pode variar em função de vários outros aspectos, dentre os quais a concorrência entre distribuidoras.

Na metodologia empregada pela ANP (que observa a evolução da margem nominal de revenda) os aspectos mencionados nos parágrafos acima poderiam ser confundidos com um indício de conduta concertada com vistas a aumentar o preço de revenda de combustíveis³⁴.

Dessa forma, a melhor solução envolveria a utilização de dados percentuais, expurgando-se, portanto, a inflação do período e variações na margem nominal fruto da variação do preço de compra. Evita-se, assim, que aumentos no preço do petróleo ou a concorrência entre distribuidoras sejam considerados como aumentos na margem de lucro percentual dos agentes econômicos que atuam na revenda de combustíveis, o que poderia gerar uma situação que se assemelha aos efeitos decorrentes de uma cartelização (i.e., o conseqüente aumento de margem após o acordo sobre preços). Portanto, na análise de indicadores para verificar indícios de cartéis, deve-se utilizar as margens percentuais.

Além dos dados nominais, a ANP ainda utiliza os coeficientes de variação dos preços de revenda e de distribuição como *proxy* para verificar o comportamento dos preços. Entende a agência que, caso os coeficientes estejam próximos de zero, o mercado apresentaria

³³ Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, a inflação anual média nesse período medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Aplicado (IPCA), índice usado para se definir a meta de inflação brasileira, foi na ordem de 7,41%.

³⁴ Outras ocorrências também poderiam ser confundidas com indícios de conduta concertada, ainda que em menor grau, como é o caso de um aumento de impostos.

indícios de cartelização (e, a *contrario sensu*, o mercado seria normal do ponto de vista competitivo, caso os coeficientes de variação apresentassem valores maiores).

O uso dos coeficientes de variação com esse propósito esbarra no primeiro mito desconstituído por este articulado, qual seja, o de que preços semelhantes ou mesmo idênticos representam indícios de cartel no mercado de revenda de combustíveis. Como já visto, independentemente da existência de cartel, esperam-se preços iguais em mercados que lidam com produtos homogêneos e que apresentam como característica a transparência de preços, de nada importando se o mercado é ou não oligopolizado.

Há diversos fatores que identificam os combustíveis a produtos homogêneos. No caso específico da gasolina³⁵, do álcool anidro e do óleo diesel, esses tipos de combustíveis apresentam as mesmas características em todos os postos de revenda em operação no Brasil, tendo em vista as determinações regulatórias em vigor, daí decorrendo a relativa homogeneidade dos produtos comercializados³⁶.

Abra-se, aqui, um parêntesis. A conclusão de que combustíveis (especialmente gasolina comum, álcool hidratado e óleo diesel) são produtos homogêneos não significa que inexistem elementos que possam diferenciar o serviço prestado. Embora esses produtos sejam iguais em sua formulação e produção, há certos fatores que podem diferenciá-los em algum grau, tais como: (i) a localização do posto; (ii) as formas de pagamento aceitas; e (iii) a presença ou não de serviços agregados. Esses fatores podem contribuir para que o consumidor aceite pagar um preço maior pelo combustível³⁷.

Assim, o que se pretende afirmar é que os fatores que podem diferenciar o combustível vendido pelos postos o fazem de maneira marginal e que, por isso, não seria possível usar a semelhança de preços praticados como um indício robusto de um cartel na revenda de combustíveis³⁸. Isso porque é esperado que, a despeito de a demanda por

³⁵A gasolina comum é obtida por toda e qualquer distribuidora atuando dentro das normas regulatórias do setor pela adição do álcool anidro à gasolina pura.

³⁶Aliás, a própria existência das gasolinas aditivadas e especiais reflete a homogeneidade da gasolina comum. O esforço empreendido pelas distribuidoras para adicionar produtos que aumentem o desempenho da gasolina e/ou do motor reflete uma estratégia de diferenciação dos produtos, para o que se espera uma diferenciação de preços, o que não ocorre com a gasolina comum. Daí os investimentos em marketing para as gasolinas aditivadas.

³⁷É perfeitamente esperado que postos localizados em pontos de menor movimento de veículos e/ou que não aceitem cartão de crédito como forma de pagamento apresentem preço menor.

³⁸Como os serviços adicionais prestados pelos postos revendedores são apenas acessórios, alguns deles voltados para compras de impulso, não é razoável supor que uma parcela substancial de consumidores opte por pagar um preço maior simplesmente porque poderá consumir esses serviços acessórios. Não há, dessa forma, alteração na dinâmica do mercado a ponto de consolidar a possibilidade de heterogeneidade. Inclusive, vale ressaltar que

combustível possivelmente ser inelástica, o preço seja um item de suma importância do consumidor no processo de escolha do posto, principalmente diante da hipótese de que o gasto com combustível abrange parte substancial da sua renda.

Não há dúvidas de que o consumidor é sensível ao preço praticado pelos agentes do mercado no momento da decisão em qual estabelecimento revendedor vai abastecer o seu veículo³⁹. Por esse motivo, os postos de combustíveis trabalham o preço como sendo sua variável estratégica de decisão⁴⁰. Destarte, mesmo nos modelos do modelo de oligopólio de Bertrand, os preços tendem a apresentar uma semelhança.

No mercado de combustíveis, a homogeneidade dos preços está intimamente relacionada à sua transparência. Por determinação legal⁴¹, os postos de revenda de combustíveis devem deixar placas com a indicação dos seus preços, o que reduz muito o custo de pesquisa de preços e, conseqüentemente, facilita o processo de comparação pelo consumidor. Por outro lado, os próprios revendedores podem monitorar os preços de seus rivais, de forma a ajustarem seus preços para não perderem clientes.

Outra fonte de transparência de preços é a pesquisa de preços realizada e divulgada semanalmente pela Agência Nacional do Petróleo (ANP) em seu *website*⁴², a qual o consumidor pode utilizar para pesquisar os preços praticados por alguns revendedores de combustíveis em seu município, incorrendo em um custo muitas vezes pequeno⁴³. Para algumas cidades, há até *websites* em que o consumidor pode alimentar um banco de dados com informações dos preços praticados por um número maior de revendedores do que os pesquisados pela ANP⁴⁴.

Lewis (2006) mostrou que, para a revenda de combustíveis em San Diego, Estados Unidos, há dúvidas se a existência ou não de loja de conveniência afeta o preço cobrado pelo revendedor. Entretanto, a maior participação das bandeiras mais conhecidas tende a aumentar o preço médio praticado em uma determinada região, segundo esse autor.

³⁹ Como já afirmado, isso não quer dizer que a demanda do consumidor por gasolina seja elástica.

⁴⁰ A demanda por gasolina enfrentada por um posto de gasolina é muito sensível ao preço que ele pratica.

⁴¹ Inciso VII, do art. 10, da Portaria da ANP nº 116, de 5/07/2000.

⁴² Para aqueles que não têm conhecimento desse fato, o *website* da ANP (por meio do link http://www.anp.gov.br/i_preco/), mostra semanalmente os preços de revenda e de distribuição de combustíveis para vários municípios brasileiros, desde julho de 2001.

⁴³ O principal custo incorrido pelo consumidor nessa pesquisa pela internet seria o custo de oportunidade, relacionado ao tempo que gastaria fazendo essa pesquisa. Outros possíveis custos seriam a energia consumida pelo computador e o do acesso à internet (que, no caso da conexão discada, seria equivalente ao impulso telefônico, uma vez que há uma variedade de provedores de acesso à internet gratuitos).

⁴⁴ Exemplo é o *website* <http://www.olhonopreco.com.br/>, que apresenta informações dos preços de revenda de combustíveis praticados nos estados da Bahia e do Rio Grande do Sul e no Distrito Federal.

Inclusive, a doutrina estrangeira rejeita a hipótese que se sustenta no uso da homogeneidade de preços como indício de cartel (o que ocorre na metodologia da ANP que, como acima explanado, parte de premissa distinta para avaliar valores dos coeficientes de variação de revenda e de distribuição), conforme já discutido anteriormente.

Entretanto, vale retomar a discussão novamente em relação a esse aspecto para demonstrar que há limitações específicas presentes no segmento de revenda de combustíveis para assumir a mera homogeneidade de preços como indício robusto da existência de um cartel.

Lewis (2006) mostra que a relação entre a dispersão de preços e competição no mercado de revenda de combustível é sensível às características dos revendedores. Mesmo considerando a heterogeneidade entre os revendedores, o autor verifica que a dispersão de preços seria sinal de maior competição para revendedores de bandeira e/ou de preços mais elevados. Por outro lado, para revendedores sem bandeira (ou bandeira branca) e/ou de preços menores, a menor dispersão de preços seria reflexo de maior concorrência entre os agentes⁴⁵.

Lewis (2006) demonstra também que diferenças nos custos de longo prazo e na demanda dos revendedores podem não explicar grande parte da dispersão dos preços da gasolina⁴⁶. Ou seja, não se poderia usar o argumento de que uma suposta heterogeneidade entre os revendedores de combustíveis e uma suposta lealdade à bandeira justificaria uma grande diferenciação nos preços de revenda.

Dessa forma, à luz do verificado no estudo de Lewis (2006), assumir a homogeneidade de preços como indício suficiente de cartel sem considerar outros elementos presentes na dinâmica competitiva da revenda de combustíveis pode ser um equívoco, gerando investigações desnecessárias⁴⁷. Como vários fatores afetam a dispersão de preços, é

⁴⁵ O autor, inclusive, testa a sua teoria para o mercado de revenda de gasolina em San Diego, Estados Unidos. Segundo o autor: “Stations with higher average prices and/or brands with higher market shares tend have higher price variation in markets with more competitors, whereas price variation at stations with lower average prices and/or brands with lower market share seem to be lower in markets with more competitors. (...) The empirical evidence on the relationship between retail gasoline price dispersion and local competition seems clear. More competitors are associated with higher price dispersion among high priced and/or high market share stations and lower price dispersion among low priced and/or low market share stations”. Essa conclusão de Lewis (2006) vai ao encontro do verificado do estudo de Pinto & Silva (2004).

⁴⁶ Ou seja, o fato de haver heterogeneidade ou não nos revendedores de gasolina não justificaria a ocorrência de maior ou menor dispersão de preços. Conforme menciona o autor: “the analysis of relative price dynamics shows that long-term cost or demand differences across stations can not explain a large portion of observed gasoline price dispersion”.

⁴⁷ É importante ressaltar que, ao afirmar a heterogeneidade de preços é sinal de competição entre os revendedores de bandeira, Lewis (2006) dá indícios de que haveria uma certa diferenciação do produto ou

difícil aceitar o estabelecimento de um valor arbitrário de coeficiente de variação como indicativo de que o mercado apresenta indícios de cartel, como faz a metodologia utilizada pela ANP.

De todo o exposto ao longo deste item, percebe-se que a metodologia da ANP, ora analisada, encontra algumas limitações, gerando um número maior de investigações do que o necessário a partir da análise de indicadores econômicos, pois não suplanta os mitos descritos no tópico anterior⁴⁸.

5. As iniciativas do Ministério Público

As ações do Ministério Público têm sido fundamentais para o avanço nas investigações de cartel nos mercados de revenda de combustíveis, não só em função da sua capilaridade (bem mais abrangente do que a dos órgãos do SBDC, situados apenas em Brasília, com exceção da SEAE, que possui escritórios também no Rio de Janeiro e em São Paulo), como também em razão do acesso a técnicas investigativas mais eficazes.

5.1. Descrição das iniciativas do MP no combate a cartéis

Em razão da sua competência na área penal⁴⁹, como já dito anteriormente, o MP é capaz de solicitar ao Poder Judiciário a interceptação telefônica de suspeitos; técnica investigativa que se revelou das mais eficazes na comprovação de cartéis no setor⁵⁰.

serviço prestado pelos revendedores. Entretanto, deve ser observado que o autor associa a heterogeneidade de preços como sinal de competição para distribuidores de bandeira e de maior preço simultaneamente. Além disso, a realidade americana é diferente da vivida no Brasil, de forma que a suposta diferenciação do produto ou serviço em questão deve ser vista com ressalvas.

⁴⁸ Sob o risco de enfadar o leitor é importante salientar que, como já amplamente demonstrado, isso se dá sobretudo porque a metodologia desconsidera a influência da homogeneidade do produto (e da transparência dos seus preços) para considerar a baixa dispersão dos preços num mercado como indício de cartel. Além disso, leva em conta dados nominais, o que deve ser relativizado, sobretudo por deixar de lado a inflação e a influência internacional nos preços do petróleo e de seus derivados.

⁴⁹ Diversas condutas anticompetitivas, destacando-se entre elas o cartel, são tipificadas como crime pela Lei nº 8.137/90, não sendo apenas infrações administrativas. Mais a respeito das ações investigativas realizadas pelo Ministério na proteção da ordem econômica, vide Sciorilli (2004).

⁵⁰ Esse meio de prova foi fundamental para a condenação dos casos de cartel no mercado de revenda de combustíveis em Lages e em Florianópolis, já citados anteriormente neste trabalho. No caso de Lages, o CADE entendeu que havia um conluio a partir de uma gravação telefônica em que proprietários de postos de revenda de combustíveis discutiam mecanismos de pressão para evitar que alguns postos fixassem um preço para os

Freqüentemente, o MP atuou de maneira conjunta com os órgãos de defesa da concorrência, o que foi consolidado inclusive por meio de convênios com os órgãos de instrução⁵¹.

Entretanto, paralelamente às iniciativas investigatórias, o trabalho do MP, ainda no que se refere ao mercado de revenda de combustíveis, tem se calcado na celebração de termos de ajustamento de conduta – TACs, que oferecem uma série de soluções para denúncias de práticas anticompetitivas, sobretudo relacionadas a cartelização e/ou aumentos abusivos de preços⁵². Há TACs determinando a fixação de margens de lucro ou preços máximos⁵³, bem como pedidos liminares ao Poder Judiciário com esse mesmo propósito⁵⁴.

5.2. Considerações sobre as iniciativas do MP no combate a cartéis

Embora não se possa negar a rapidez das soluções adotadas (celebração de TACs⁵⁵ e decisões judiciais determinando fixação de preços ou margens), há que se salientar alguns problemas delas oriundos. Em primeiro lugar, essas medidas representam verdadeira

combustíveis inferior ao acordado entre eles. Já no caso de Florianópolis, as gravações telefônicas também apontariam para conversas entre postos concorrentes para fixar o preço dos combustíveis.

⁵¹ Atualmente, a SDE tem convênios com Ministérios Públicos de vários estados, com o objetivo de proporcionar agilidade e obtenção de provas nas investigações de cartéis.

⁵² As acusações de aumento de preço abusivo e cartelização freqüentemente se confundem nas investigações envolvendo o mercado de revenda de combustíveis, sobretudo porque o Ministério Público possui competência para defender direitos difusos em geral, abrangendo, portanto, direito do consumidor e o direito da concorrência. No entanto, independentemente dessa questão, o conceito de preço abusivo é algo relativo. Em julgamento do Processo Administrativo nº 08012.000973/2000-68, o Conselheiro do CADE Luiz Carlos Delorme Prado afirmou que não seria possível caracterizar preços abusivos *per se* e que não seria possível caracterizar o ilícito de preço abusivo. O Conselheiro argumentou que seria necessário provar a existência de abuso de posição dominante ou de cartel.

⁵³ Entre os exemplos, é importante citar: (i) o TAC firmado entre o Ministério Público do Estado de Goiás, a Superintendência de Proteção aos Direitos do Consumidor - PROCON e o Sindicato de Comércio Varejista de Derivados de Petróleo do Estado de Goiás - SINDIPOSTO, por meio do qual os postos de Goiânia se comprometeram a observar o preço máximo de R\$ 2,20 para a gasolina (TAC disponível em <http://www.mp.go.gov.br/caoconsumidor/download.php?file=117&PHPSESSID=22e9363340989b7c6e31c273ed1c58e8>); e (ii) TAC firmado entre o Ministério Público do Estado da Paraíba, a Superintendência de Proteção aos Direitos do Consumidor – PROCON e 35 postos de combustíveis de Campina Grande, por meio do qual os revendedores ficaram obrigados a comercializar o litro da gasolina até o valor máximo de R\$ 2,61, conforme informou o Jornal da Paraíba na notícia “Preço do Álcool vai a R\$ 2,19 e gasolina é vendida por R\$ 2,54”, disponível em http://buscapb.com.br/news/mostra_news.asp?NewsID=970.

⁵⁴ E algumas medidas têm sido deferidas pelo Poder Judiciário. A título de exemplo, a esse respeito, vale citar: (i) a medida liminar deferida nos autos do ACP nº 2000.30.00.002203-6 a pedido do Ministério Público Federal - MPF, determinando a fixação da margem de lucro para os postos no Estado do Acre; (ii) liminar deferida pelo Juiz de Direito Marcelo da Cruz Trigueiro, determinando que os postos de combustíveis investigados pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, voltem a comercializar a gasolina comum no preço anterior ao aumento noticiado, arbitrando o valor máximo ao consumidor na ordem de R\$ 1,95; e (iii) a liminar deferida nos autos da ACP nº 2000.71.05.006971-1 a pedido do MPF e do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul - MP/RS, determinando a fixação de margens máximas (15%).

⁵⁵ De acordo com o artigo 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/85 (Lei de Ação Civil Pública), o TAC tem eficácia de título executivo extrajudicial. Maiores detalhes sobre a natureza jurídica do TAC podem ser vistas em Mazzili (2005).

regulação de preços, sendo imprescindível lembrar que o setor de distribuição e de revenda de combustíveis sofreu o processo de flexibilização, por meio do qual os preços foram liberados, o que, aliás, é um corolário do princípio da livre iniciativa.

Obviamente, não se sustenta aqui a impossibilidade de se regular preços como consequência do princípio da livre iniciativa⁵⁶. Na verdade, como a regulação de preços, no modelo estabelecido pela Constituição Federal de 1988 - CF, representa uma intervenção do Estado na esfera dos agentes econômicos particulares, tal medida deveria ser autorizada por meio de lei (norma genérica), observando-se o disposto no parágrafo único do artigo 170⁵⁷, não podendo o TAC ou mesmo uma decisão judicial fazê-lo caso a caso.

Nem se alegue que a disposição constante do § 4º, do artigo 170, da CF⁵⁸ seria o suficiente para tornar legítimas essas medidas. Esse dispositivo constitucional foi regulamentado pela Lei nº 8.884/94, que, em momento algum, atribui a qualquer dos órgãos que compõem o SBDC a possibilidade de regular preços ou margens de lucro.

Os órgãos de defesa da concorrência (que possuem um instrumento semelhante ao TAC: o termo de compromisso de cessação de prática – TCC) não podem celebrar TCCs em casos em que a conduta investigada esteja relacionada às infrações tipificadas nos incisos I⁵⁹, II⁶⁰, III⁶¹ e VIII⁶² do art. 21 da referida lei⁶³. Esses incisos tratam justamente de práticas colusivas (cartéis) e de indução de condutas concertadas.

Além disso, não obstante o vício de ordem formal, há ainda um problema material com a utilização de TACs com a proposta de regular preços e/ou margens de lucro. É

⁵⁶ Essa hipótese já foi afastada pela doutrina, que permite intervenções estatais legítimas sobre preço, em caráter excepcional, conforme Barroso (2002).

⁵⁷ “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...). Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei”.

⁵⁸ “§ 4º A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência ao aumento arbitrário dos lucros”.

⁵⁹ “Fixar ou praticar, em acordo com concorrente, sob qualquer forma, preços e condições de venda de bens ou de prestação de serviços”.

⁶⁰ “Obter ou influenciar a adoção de conduta comercial uniforme ou concertada entre concorrentes”.

⁶¹ “Dividir os mercados de serviços ou produtos, acabados ou semi-acabados, ou as fontes de abastecimento de matérias-primas ou produtos intermediários”.

⁶² “Combinar previamente preços ou ajustar vantagens na concorrência pública ou administrativa”.

⁶³ Segundo dispõe o § 5º, do artigo 53, da Lei nº 8.884/94. Há, atualmente, uma proposta de TAC para encerrar uma investigação envolvendo suposto cartel no segmento de laranjas. No entanto, essa possibilidade jurídica, que é controversa, somente está sendo levada adiante, pois os fatos que teriam dado origem à investigação seriam referentes a períodos anteriores ao ano 2001. Como o dispositivo citado (artigo 53, § 5º, da Lei nº 8.884/94) teria sido introduzido pela Lei nº 10.149, de 21/12/2000, há o entendimento jurídico de que seria possível firmar TACs ou TCCs antes da promulgação dessa alteração da Lei de Defesa da Concorrência.

de conhecimento notório que o TAC tem por objetivo “a preservação e a restauração da legalidade e dos princípios e regras aplicáveis, bem como a satisfação dos direitos e interesses lesados”⁶⁴. Como não há possibilidade de o Ministério Público dispor de interesses difusos, ao TAC cabe a função de instrumentalizar a assunção, por parte do representado, de uma obrigação para se adequar ao regime legal aplicável.

Ao fixar preços e margens, o TAC não atinge esse fim. Ao celebrá-lo (ou ao aceitar as propostas de TAC apresentadas por postos nesse sentido), o MP pode inclusive incentivar os revendedores de combustíveis a formar cartéis, diante da perspectiva de verem-nos supostamente legalizados. A simples possibilidade de celebração de um TAC pode retirar o efeito desestimulante das penas administrativas e criminais afetas ao cartel, ajudando a proliferação das práticas colusivas, ao invés de solucioná-las.

E não é só. Qual o preço ou margem a ser fixado? Será um critério pertinente a utilização da média do mercado? Como não há uma lei determinando a regulação dos preços, qualquer critério utilizado para esse fim será arbitrário e pernicioso à concorrência. Parte do processo concorrencial envolve oferecer ao consumidor diferentes opções. Como já visto em tópico anterior, o revendedor pode resolver oferecer combustível com uma série de serviços agregados, tornando-o mais caro. Ao impor preços e/ou margens, o TAC pode retirar o incentivo para que postos diversifiquem os serviços.

E o mesmo ocorre com a fixação de preços e margens máximos. Inexistindo valores máximos, o mercado apresenta incentivos para que revendedores de combustíveis pratiquem preços menores do que a média verificada no mercado, ainda que, para tanto, tenham que apresentar estruturas de custo mais enxutas, não oferecendo serviços acessórios que comumente se vê em postos. Entretanto, com a determinação de um valor máximo, esse incentivo pode eventualmente desaparecer, sendo, mais uma vez, uma medida que prejudica o interesse do consumidor.

É de suma relevância apontar para o fato de que a celebração de TACs e o deferimento de medidas liminares para regular preços vão frontalmente de encontro ao processo de flexibilização implementado nos anos 1990, falseando de maneira inequívoca a concorrência no setor. Além disso, essas medidas são extremamente custosas, pois o seu

⁶⁴ Conforme Martins Junior (2002).

cumprimento importa em freqüente fiscalização, para o que nenhuma das instituições (MP ou Poder Judiciário) tem o aparato necessário.

Por fim, ao regular preços e/ou margens, os TACs acabam por prejudicar a verificação de indícios econômicos de cartelização nos mercados sob investigação. Um exemplo desse prejuízo poderia se dar em situações em que a margem e/ou o preço de revenda são fixados em um patamar abaixo da média verificada até essa medida. Se o analista não tem conhecimento desse fato (e muitas vezes é difícil ter essa informação), haveria a conclusão de que a margem e/ou o preço de revenda caiu repentinamente.

Então, o analista dos órgãos de defesa da concorrência poderia ser levado a acreditar que essa queda poderia ser decorrente da competição entre os agentes do mercado. O resultado é que haveria a conclusão – possivelmente equivocada - de ausência de indício de infração à ordem econômica. A análise dos indícios econômicos de possível cartelização na revenda de combustíveis, por parte dos órgãos de instrução do SBDC, tem sido de grande valia para a seleção dos casos a serem investigados com maior profundidade.

Ainda que todas as limitações acima pudessem ser superadas, o que se admite apenas para estimular o debate, considerando que o TAC equivaleria a uma regulação de preços, restaria saber se há justificativa econômica para regular preços no mercado de revenda de combustíveis.

Mais uma vez, a resposta é negativa. A regulação de preços deve estar pautada em uma falha de mercado, tais como assimetria de informação entre os agentes econômicos, externalidades e monopólio natural. Embora possa ser discutível a existência de falhas de mercado na revenda de combustíveis, é fato que a eventual falha de mercado presente nesse segmento jamais demandaria regulação de preços (a discussão cinge-se sobre regulação de qualidade), situação mais comumente identificada em setores de infra-estrutura, principalmente aqueles em que há um monopólio natural, o que não é o caso da comercialização de combustíveis⁶⁵.

⁶⁵ A respeito de regulação e falhas de mercado, vide Saintive & Chacur (2006) e Pinto Júnior & Silveira (1999), que ressaltam a importância da regulação de preços em setores de infra-estrutura em que há monopólio natural.

6. A metodologia para análise de indícios econômicos de cartéis – órgãos de instrução do SBDC (SEAE e SDE).

Retornando ao assunto há pouco abandonado, em função do acúmulo crescente de investigações envolvendo o mercado de revenda de combustíveis, com destaque para as denúncias de cartel (muitas das quais nos moldes acima tratados com vagar), os órgãos do SBDC estavam encontrando dificuldades de dar prosseguimento aos casos, o que gerava uma sobrecarga principalmente à Secretaria de Direito Econômico (SDE).

Além de recursos humanos escassos, o motivo para o acúmulo dos casos se dava em parte em razão da ausência de uma metodologia clara que pudesse ser utilizada nessas análises e que pudesse ser apresentada à sociedade como convincente e adequada para identificar casos que de fato apresentavam algum indício do cartel na revenda de combustíveis⁶⁶. Inclusive, o acúmulo de investigações frívolas impedia que os órgãos do SBDC se concentrassem naqueles casos que pudessem gerar uma condenação.

6.1. Pressupostos do filtro para investigações de cartéis

Com base nesse diagnóstico pouco positivo, os órgãos de instrução do SBDC desenvolveram uma metodologia que funciona como um filtro para identificar os casos cuja investigação devesse ser aprofundada. Por meio dessa metodologia, a SEAE tem empreendido esforços a partir da instrução conjunta com a SDE⁶⁷, visando reduzir o estoque de procedimentos administrativos, averiguações preliminares e processos administrativos de supostos cartéis de revenda de combustíveis, alguns deles em trâmite no SBDC há mais de dez anos.

Diante da constatação de que os indícios comumente apontados como sendo de cartel na revenda de combustíveis não são fortes o suficiente para caracterizar o cartel por constituírem apenas uma denúncia em tese, surge o questionamento de quais seriam os elementos que serviriam a esse propósito. Nesse sentido, o próximo tema a ser abordado será

⁶⁶ Ou seja, a ausência dessa metodologia fazia com que o SBDC, na dúvida, instaurasse um Procedimento Administrativo, uma Averiguação Preliminar ou mesmo um Processo Administrativo para apurar a conduta, onerando a Administração Pública e o administrado de forma desnecessária.

⁶⁷ A instrução conjunta foi formalizada pela edição da Portaria Conjunta SEAE/SDE nº 33, de 04/01/2006.

a metodologia que os órgãos de instrução têm utilizado para identificar quais os mercados de revenda de combustíveis que apresentariam indícios de uma conduta colusiva.

6.2. Os indícios econômicos utilizados pelos órgãos de instrução

Diante da constatação de que a mera homogeneidade dos preços, margens supostamente elevadas e preços reajustados em datas próximas não são indícios suficientes para configurar indícios de cartel, devem ser discutidos quais seriam os fatos que motivariam uma investigação mais profunda dos órgãos de defesa da concorrência acerca de um suposto cartel na revenda de combustíveis em um determinado município brasileiro.

6.2.1. Elementos observados pela SEAE na análise de casos de denúncias de cartéis na revenda de combustíveis

Na análise de indícios econômicos para averiguar possível cartelização em um dado mercado de revenda de combustíveis, a SEAE observa três elementos básicos: (i) a evolução da margem de revenda do município no tempo; (ii) a relação entre a evolução dessa margem e a variabilidade dos preços; e (iii) a evolução das variáveis municipais frente às variáveis médias estaduais.

A análise da evolução da margem de revenda⁶⁸ busca observar se, no município em que haveria o suposto cartel, essa margem apresenta um movimento de elevação ao longo do tempo. Espera-se que em uma situação de cartel, no mínimo, a margem não apresente redução, ou seja, que a margem permaneça relativamente estável ou se eleve. A constatação de que a margem está reduzindo ao longo do tempo é um indício de que não haveria um cartel no mercado de revenda de combustíveis⁶⁹.

⁶⁸ Os órgãos de instrução do SBDC utilizam, nessa análise, a margem de revenda percentual, expurgando a inflação, de forma a evitar os problemas anteriormente expostos.

⁶⁹ Obviamente, não se pode deixar de considerar que um cartel poderia ter o objetivo de impedir maiores reduções no preço de revenda, o que justificaria a existência de cartelização mesmo com margens decrescentes. No entanto, essa hipótese é marginal e depende de indícios específicos.

O segundo elemento considerado é a correlação linear⁷⁰ entre a margem de revenda e o coeficiente de variação dos preços de revenda⁷¹. Haverá um elemento apontando para a existência de cartel quando essa correlação for negativa, pois uma situação de cartel bem sucedido reflete um aumento de margem e uma grande adesão ao preço combinado (e, conseqüentemente, um coeficiente de variação de preços menor). *A contrario sensu*, não há indício de cartel se a correlação for positiva, uma vez que isso refletiria um comportamento competitivo por parte do mercado (i.e., um aumento de margem que é seguido de um aumento na dispersão de preços)⁷².

Por fim, o terceiro elemento observado é a comparação da evolução da margem do município em que haveria o cartel e a margem média do respectivo estado. Calcula-se, para tanto, o coeficiente de correlação linear entre essas margens. Se o valor estimado para essa correlação for positivo, há uma associação linear entre a margem municipal e a estadual⁷³. Isso significa dizer que, quando a margem do município sobe, a margem do estado também está subindo, o que não é considerado indício de cartel.

A análise desse último elemento (i.e., comparação entre a evolução das margens municipal e estadual) merece comentários para justificar a sua aplicação. Na verdade, esse elemento é importante porque uma correlação positiva entre essas margens apontaria para uma situação em que não há colusão, por não ser razoável supor um cartel de revenda para todo o estado, dados os elevados custos de monitoramento desse suposto cartel.

Como mencionado anteriormente, vários fatores podem afetar a margem de revenda em um município. Logo, concluir pela existência de indícios de cartel na revenda de combustíveis em um determinado município apenas porque a margem média de revenda

⁷⁰ O coeficiente de correlação linear apenas mede o grau de associação linear entre duas variáveis

$$r = \frac{\sum (x - \bar{x})(y - \bar{y})}{\sqrt{\sum (x - \bar{x})^2 \sum (y - \bar{y})^2}}, \text{ onde } x \text{ e } y \text{ se referem aos valores das variáveis } X \text{ e } Y, \text{ respectivamente, e } \bar{x} \text{ e } \bar{y}$$

se referem às médias aritméticas simples de X e Y, respectivamente. Em geral, diz-se que duas variáveis apresentam uma correlação linear (i) bem fraca se entre 0 a | 0,19 |; (ii) fraca se entre | 0,2 | a | 0,39 |; (iii) moderada se entre | 0,4 | e | 0,59 |; (iv) forte se | 0,6 | e | 0,79 |; e (v) forte se | 0,8 | e | 1 |.

⁷¹ O coeficiente de variação dos preços de revenda, que é um indicador da variabilidade dos preços, é definido como sendo a razão entre o desvio padrão dos preços de revenda e a média desses preços.

⁷² É fato que, em um mercado competitivo, pode haver uma correlação negativa entre a margem e a variabilidade dos preços, assim como também é possível que um mercado em conluio apresente correlação positiva. Entretanto, a análise dos órgãos de instrução do SBDC não desconsidera esse fato, pois, para caracterizá-la como indício de cartel, a correlação negativa deve estar associada a outros elementos econômicos e jurídicos que também apontam para a existência de cartel.

⁷³ O grau de associação linear será maior quanto maior for o valor positivo da correlação.

praticada pelos revendedores ali localizados é maior do que a praticada em alguns municípios selecionados é criticável. A seleção pura e simples dos municípios para serem comparados não garante que estão sendo considerados todos os elementos importantes na determinação da margem de revenda.

Justamente em decorrência desse fato é que a análise dos órgãos de instrução do SBDC mostra-se adequada, uma vez que compara a evolução das margens municipal e estadual, não importando se a margem do município é maior do que a margem média estadual. Obviamente, a constatação de que a margem média municipal é semelhante à margem média estadual é um elemento que reforçaria a ausência de cartel, uma vez que seria previsível que um cartel fixasse preços e/ou margens superiores à média do setor.

6.2.2. Critérios para a utilização do filtro de análise de indícios econômicos

É preciso esclarecer que a metodologia parte do pressuposto de que os elementos acima serão analisados em conjunto. Por isso, há duas possibilidades extremas. A primeira reflete uma situação clara de ausência de indícios de cartel: (i) redução na margem de revenda ao longo do tempo; (ii) associação positiva entre aumentos da margem e na variabilidade dos preços; e (iii) uma margem de revenda com evolução parecida com a média estadual.

De forma análoga, a segunda possibilidade extrema a partir da análise de indícios econômicos reflete uma situação clara de existência de indícios de cartel de revenda de combustíveis num dado município: (i) elevação na margem de revenda ao longo do tempo; (ii) associação negativa entre margem de revenda e variabilidade dos preços; e (iii) margem de revenda com evolução díspare ou pouco semelhante da média estadual.

É bom ressaltar que, para restar configurada a existência ou não de indícios de um conluio na revenda de combustíveis, não é necessário que os três elementos mencionados ocorram simultaneamente. A ocorrência dos três fatores de forma conjunta torna mais robusta a conclusão. Entretanto, a análise dos dados pode mostrar que apenas um desses elementos seja suficiente, conforme o caso, a denúncia realizada e outros indícios apontados.

6.3. O que diz a literatura econômica sobre indícios econômicos de cartéis de revenda de combustíveis?

As premissas para a metodologia utilizada pelos órgãos de instrução do SBDC foram bem postadas no tópico anterior. Assim, resta apenas saber os pontos de conflito e de convergência com a literatura econômica atual, para o que se torna necessário uma pequena resenha dos trabalhos que vêm sendo desenvolvidos nessa seara. É o que se passa a fazer de maneira descritiva e, logo após, analítica nos itens abaixo.

6.3.1. O estudo de Nunes & Gomes (2005)

Iniciando a descrição dos trabalhos que tratam de indícios econômicos de cartelização no mercado de revenda de combustíveis, é importante destacar o estudo de Nunes & Gomes (2005) que, analisando a revenda de combustíveis em cidades do estado de São Paulo, afirmam que, apesar de fragmentados, esses mercados podem apresentar características favoráveis ao aparecimento de práticas lesivas à concorrência⁷⁴.

Segundo esses autores, levando-se em consideração que o preço de revenda é muito atrelado ao preço de compra do combustível junto à distribuidora, à margem de lucro e aos custos fixos de operação dos postos⁷⁵, bem como que há uma correlação positiva (ainda que fraca) entre esses custos fixos e os preços dos combustíveis, o desvio padrão dos preços de revenda deveria ser inferior ao dos preços de compra (ou seja, dos preços praticados pelas distribuidoras). Ainda no ver desse autor, mesmo que os postos tenham custos iguais entre si, a variabilidade dos preços de revenda deveria ser, no mínimo, igual à verificada no atacado.

Realizando a análise empírica dos dados para o estado de São Paulo, Nunes & Gomes (2005) verificaram que 68 municípios dos pesquisados pela ANP (o equivalente a 58% da amostra) apresentariam preços com menor variabilidade se comparados ao atacado.

⁷⁴ Nesse sentido, os autores estão em consonância com o CADE que, em casos de cartéis de revenda de combustíveis julgados, já deixou claro que o setor apresenta características que propiciam o florescimento de condutas anticompetitivas. Exemplo disso o voto do Conselheiro Roberto Pfeiffer no Processo Administrativo nº 08012.004712/2000-89, tendo como Representante a Secretaria de Direito Econômico - SDE, *ex officio*, e como Representados o Sindicato do Comércio Varejista de Derivados de Petróleo do Estado de Goiás – SINDIPOSTO e seu Presidente José Batista Neto: “Ademais, estão presentes vários fatores que a literatura antitruste identifica como facilitadores da formação de acordos de preço: altas barreiras à entrada, alta expectativa de punição, custos baixos de organização, produtos homogêneos ou muito similares e a existência de uma associação de classe. As associações tendem a ser uma base para a coordenação das atividades econômicas e para a troca de informações que podem facilitar a colusão. Além disso, elas podem também reduzir os custos organizacionais e de monitoração da combinação.

⁷⁵ Aluguel, pessoal, materiais de consumo, energia, etc.

Além disso, os autores, ao estimarem uma regressão em painel da margem de revenda (variável dependente) contra a dispersão dos preços (variável independente), constataram que margens de revenda maiores estariam associadas com menor dispersão de preços.

Há, portanto, no ver desses autores, um incentivo para que os revendedores reduzam a dispersão dos preços via práticas coordenadas para, com isso, aumentarem a margem de lucro. Diante disso, concluem que a dispersão dos preços seria um indicador relevante para identificar indícios de infrações à ordem econômica, uma vez que a convergência de preços não seria uma tendência tão natural no mercado de revenda.

Feita a descrição do artigo de Nunes & Gomes (2005), agora é o momento de analisá-lo, correlacionando-o com a metodologia dos órgãos de instrução do SBDC. A mensagem principal que pode ser retirada de Nunes & Gomes (2005) é que mercados com elevada margem de revenda e pouca variabilidade de preços deveriam ser tratados com maior atenção pelos órgãos de defesa da concorrência, uma vez que a revenda de combustíveis apresenta características favoráveis ao surgimento de condutas lesivas a concorrência.

Entretanto, a metodologia não é aplicável para identificar se a revenda de combustíveis em um determinado município apresenta ou não indícios de colusão. Isso porque, conforme discutido anteriormente, há elementos que favorecem a prática de margens maiores em determinados municípios se comparados aos demais. Além disso, tomar como indício de cartel apenas o fato de a revenda de combustível em um determinado município apresentar variabilidade de preços inferior ao atacado também não é suficiente diante: (i) da hipótese, implícita, adotada pelos autores de que as condições de competição na revenda e no atacado são iguais⁷⁶; e (ii) do fato de que vários fatores podem afetar o grau de dispersão de preço na revenda de gasolina, conforme mostrou Lewis (2006).

⁷⁶ Essa hipótese implícita surge do fato de os autores não considerarem as diferenças nos processos de formação dos preços de revenda e de atacado. Uma análise preliminar mostra que os mercados varejista e atacadista de combustíveis apresentam características distintas relacionadas a barreiras à entrada, ao número de agentes atuando e à capacidade de determinar preço, dentre outras. Uma vez que o segmento varejista (de revenda) é mais pulverizado (sendo que o produto e/ou serviço é, no mínimo, mais homogêneo do que o produto e/ou serviço do mercado de distribuição), a concorrência em preço no primeiro deveria ser mais acirrada do que no segundo mercado. Isso ocorreria por um motivo bem simples. A distribuidora de combustíveis tem clientes cativos, a saber, os revendedores que atuam vendendo seu combustível e, portanto, com sua bandeira. Como é esperado que cada distribuidora tenha uma relação comercial com seus postos diferente das demais, é esperado que esse mercado apresente uma certa variabilidade de preços. Inclusive, isso se torna ainda mais claro quando se verifica que as distribuidoras fazem investimentos nos postos de revenda exclusivos, os quais são remunerados pelo pagamento por meio de um preço de compra maior se comparado aos postos que não receberam tais investimentos. O papel dos investimentos no preço de compra pago pelo posto revendedor foi

Dessa forma, no que se refere à metodologia utilizada pela SEAE e acatada pela SDE, as premissas de Nunes & Gomes (2005) foram relativizadas, em função dos motivos expostos nos itens acima. Margens de lucro elevadas e preços pouco díspares são vistos em geral como indícios de cartelização. Nesse sentido, é pertinente a metodologia desenvolvida pelos órgãos de instrução do SBDC, pois os testes por eles utilizados na análise de indícios econômicos de cartéis incorporam essa conclusão, levando em conta os pontos destacados no parágrafo anterior⁷⁷.

6.3.2. O estudo de Abrantes-Metz, Froeb, Geweke & Taylor (2005)

Outra sugestão de análise de indícios econômicos de cartel no mercado de revenda de combustíveis se encontra em Abrantes-Metz, Froeb, Geweke & Taylor (2005). Esses autores, analisando a revenda de gasolina em Louisville, Estados Unidos, entre 1996 e 2002 e com base no respaldo teórico e empírico de que regimes de colusão produzem preços com pouca variabilidade, apresentam uma metodologia, baseada no uso do coeficiente de variação, para identificar situações em que há indícios de colusão.

Em geral, os autores verificaram que revendedores com maior preço médio também apresentaram maior variabilidade de preços. Assim, para identificar as regiões nas quais haveria indícios de colusão, a proposta dos autores é identificar quais lugares teriam revendedores com preços de revenda superiores à média e coeficiente de variação de preços⁷⁸ inferior à média. Assim, como em Nunes & Gomes (2005), Abrantes-Metz, Froeb, Geweke & Taylor (2005) chamam a atenção para situações em que há preços elevados (ou margens elevadas) e pouca dispersão de preço como sinônimo de colusão.

Mais uma vez, essa análise, aplicada para um município em concreto, apresenta restrições. Na verdade, ela pode identificar, por exemplo, municípios que apresentam maiores margens e menor variabilidade de preços em relação à média de uma determinada região ou estado, faltando, no entanto, elementos a justificar uma investigação mais profunda, com o uso de técnicas investigativas mais invasivas, como a interceptação telefônica, além de provocar um número exacerbado de investigações. Essa limitação seria, ao menos em tese,

diagnosticado pela SEAE no seu Parecer nº 06042/2006/DF/COGDC/SEAE/MF, emitido no âmbito da Averiguação Preliminar nº 08012.007692/1999-11.

⁷⁷ Em específico os primeiros dois testes usados pela SEAE, a saber, o que verifica o comportamento da margem (se está em elevação ou se oscila pouco ao longo do período analisado), bem como o que estima a correlação entre a margem e o coeficiente de variação de preços.

⁷⁸ A medida de variabilidade de preços adotada pelo autor foi o coeficiente de variação, a saber, a razão entre o desvio padrão dos preços e o preço médio.

resolvida por meio da análise de conjunto de elementos do mercado, tal como é feita a metodologia dos órgãos de instrução do SBDC.

6.3.3. O estudo de Vasconcelos & Vasconcelos (2005)

Por fim, cabe discutir a metodologia sugerida por Vasconcelos & Vasconcelos (2005). Esses autores propõem a utilização de dois testes: de co-integração e de causalidade. O teste de co-integração buscaria identificar se o preço de um determinado revendedor se move na mesma direção dos preços praticados pelos seus rivais no longo prazo. Se esses preços se movem juntos, diz-se que as séries são co-integradas, o que poderia ser indício de uma ação coordenada por parte dos agentes econômicos em um dado mercado (cartel).

Por sua vez, o teste de causalidade Granger analisaria o equilíbrio de curto prazo. Esse teste indicaria a existência ou não do fenômeno de liderança de preços, uma vez que ele é pautado na precedência temporal entre as variáveis analisadas⁷⁹. O teste indicaria quais agentes seriam os líderes na alteração dos preços no mercado⁸⁰.

Como bem argumentam os autores, essa proposta de análise apresenta limitações. A primeira é que o teste de co-integração analisa uma relação de longo prazo e, por isso, não seria possível utilizá-lo para detectar um cartel no curto prazo. Entretanto, como também ressaltam os autores, um cartel que não se sustenta no longo prazo não deveria merecer a investigação da autoridade antitruste, uma vez que tal prática não seria capaz de produzir um dano à concorrência e, em consequência, ao bem-estar social. Os autores também enfatizam que os testes indicam um paralelismo de preços, o que não significa uma prova definitiva do suposto cartel.

No caso específico da análise de cartel de revenda, a metodologia proposta por Vasconcelos & Vasconcelos (2005) também poderia enfrentar duas outras dificuldades. A primeira seria a ausência de uma série longa o suficiente que permita realizar o teste de co-integração. Como se sabe, a ANP iniciou a sua pesquisa de preços em julho de 2001 (e, ainda

⁷⁹ Em outras palavras, o teste de causalidade Granger é baseado na hipótese de que informações passadas de uma variável Y explicam a variável X no momento presente.

⁸⁰ Os autores mostram também que o teste pode ser aplicado a um cartel que define as quantidades a serem produzidas. Nesse caso, deve ser verificado se a produção de uma empresa do cartel se move na direção na produção total do suposto cartel no longo prazo. Caso se movam na mesma direção, as séries seriam co-integradas e indicariam a presença de um cartel. O teste de causalidade também poderia ser utilizado para averiguar se o cartel teria como afetar os preços de mercado mediante a redução de sua produção. Para tanto, deveria haver uma causalidade do preço para a produção dos agentes fora do cartel (ou seja, a quantidade produzida pelo suposto cartel causaria, no sentido de Granger, os preços dos países da franja competitiva).

assim, para apenas alguns dos municípios hoje regularmente pesquisados pela agência), de forma que cinco anos de dados podem não ser suficientes para realizar um teste de co-integração que produza resultados confiáveis.

A segunda dificuldade estaria relacionada ao custo possivelmente elevado de empregar a metodologia em cidades de grande porte. Como a pesquisa da ANP é amostral (não abrange todos os postos de um determinado município) e como a metodologia sugerida por Vasconcelos & Vasconcelos (2005) deveria contar com os preços de todos os postos de um município, pode ser necessário que os órgãos do SBDC realizem diligências junto a todos os postos do município em que se suspeita haver o cartel. Se para alguns municípios isso não seria problema por serem pequenos, em outros, os recursos públicos necessários para isso seriam enormes, como é o caso das cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, dentre outras.

Entretanto, o ônus não recairia somente sobre a administração pública, mas também sobre o administrado, que seria instado a prestar uma série de informações. Diante disso, o que se deve perguntar é se haveria outra forma de análise que produza resultados com alguma margem de segurança e que onere o menos possível a administração pública e os administrados.

Observando esse contexto, é interessante a opção da SEAE por uma metodologia de análise relativamente mais simples, mas que poderia ser utilizada com segurança na análise das denúncias de cartéis na revenda de combustíveis. Deve ser ressaltado que essa opção de análise leva em consideração a efetividade e a agilidade na análise⁸¹. Com isso, a Administração Pública teria condições em alocar de forma mais eficiente os seus recursos para cumprir as suas obrigações perante a sociedade.

6.4. Considerações finais sobre a metodologia de análise de cartéis de revenda de combustíveis dos órgãos de instrução do SBDC

De uma forma geral, a metodologia dos órgãos de instrução do SBDC incorpora o principal ponto destacado pela literatura econômica, qual seja, o de que cartéis estão associados a preços elevados e menor variabilidade de preços. É oportuno lembrar, uma vez mais, que o teste que estima a correlação entre a margem de revenda e o coeficiente de

⁸¹ Assim, entre um método mais simples e outro sofisticado, caso o primeiro produza resultados com uma margem de segurança estabelecida em um tempo menor, o mesmo deveria ser o escolhido para ser empregado.

variação de preços preocupa-se em identificar quando essa situação reflete indício de colusão, o que ocorre quando essa correlação tem valor negativo⁸².

Além disso, a análise do conjunto dos elementos analisados⁸³ tenta evitar uma metodologia que se baseia nos mitos que hoje geram o acúmulo de denúncias ao SBDC, fazendo-o de modo simples. Aliás, a intenção de simplificar a análise também se verifica na opção por dados agregados⁸⁴, o que vai ao encontro do princípio da eficiência aplicável à Administração Pública, nos termos do artigo 37 da CF, sendo por demais custoso o uso de dados individuais não só à Administração, mas também ao administrado.

Para entender ainda a utilidade da metodologia, faz-se mister descrever o caminho percorrido até o seu julgamento. A mera comprovação de indícios econômicos no mercado de revenda de combustíveis não é o suficiente para gerar uma condenação. Dessa forma, a identificação de indícios econômicos é tão-somente o ponto de partida para que novas diligências de investigação sejam realizadas a fim de obter elementos mais robustos, o que, em geral, envolve pedidos ao Ministério Público.

Entretanto, escutas telefônicas e processos de busca e apreensão são procedimentos onerosos para a Administração Pública e para os administrados. Por isso, o pedido dessas diligências deve ser pautado em indícios robustos da existência de cartel, o que não seria o caso da mera comprovação de preços semelhantes. Se o SBDC solicitasse ao Ministério Público o pedido de escuta telefônica para todas as denúncias de cartel na revenda de combustíveis fundamentadas apenas na semelhança de preços, os custos gerados à Administração Pública seriam elevadíssimos.

Em breve conclusão, portanto, a metodologia utilizada pelos órgãos de instrução do SBDC, embora não seja infalível, apresenta algumas inegáveis virtudes, ao primar pela simplicidade e pela desconstituição de alguns mitos a respeito de cartéis de combustíveis, focando apenas em casos que devam ir adiante, levando-se em consideração os altos custos à Administração Pública e à sociedade inerentes das técnicas de investigação.

⁸² O que significa dizer que a margem aumenta, ao passo que o a variação de preços diminui, situação esperada de um cartel bem sucedido e que evita traições.

⁸³ Isto é, do comportamento da margem, da correlação entre margem e coeficiente de variação e da correlação entre as margens do estado e do município.

⁸⁴ A utilização de dados agregados (médias), ao invés de dados individuais, não prejudica de forma alguma a análise. O uso de dados agregados é o suficiente para verificar o efeito no mercado (e, em consequência, no bem-estar do consumidor), que é afinal o principal objetivo da Lei nº 8.884/94, tornando viável a análise do comportamento da margem, bem como a estimação dos valores das correlações utilizadas nos testes dos órgãos de instrução do SBDC.

CONCLUSÃO

Diferentemente dos finais tradicionais, visando contribuir para uma decisão de política pública que seja eficiente e efetiva, o presente trabalho dividirá a sua conclusão em duas etapas, em que a primeira trata das conclusões sobre a análise da atuação dos órgãos que investigam o segmento de combustíveis, ao passo que a segunda proporá uma agenda conjunta de trabalho envolvendo todos esses agentes públicos que seja capaz de maximizar o resultado prático das investigações.

Conclusão parte 1: análise da atuação dos órgãos públicos na investigação e julgamento de cartéis de combustíveis

No presente trabalho, foram desmistificados diversos indícios que motivam um número substancial de denúncias hoje analisadas pelos órgãos de defesa da concorrência, que, como visto, que se sustentam em três fatos: (i) preços iguais; (ii) reajustes próximos; e (iii) margens e/ou preços acima dos verificados em municípios vizinhos. Conseqüentemente, atingiu-se a conclusão de que grande parte dos processos hoje instaurados deveria ser arquivada, por não serem os indícios de cartel deles constantes suficientes para justificar uma investigação mais aprofundada.

Basicamente, esses indícios não são suficientes para justificar uma investigação mais densa porque: (i) a prática de preços semelhantes na revenda seria esperada, em razão da transparência de preços e da relativa homogeneidade do produto (ii) o paralelismo de conduta, consistente no reajuste simultâneo dos preços, não pode ser tido como um ilícito, sendo necessária a apresentação de elementos adicionais para caracterizar a conduta; e (iii) espera-se que o preço e a margem de revenda sejam diferentes mesmo entre cidades próximas, uma vez que essas variáveis sofrem influências de várias outras como renda, população e número de veículos.

Em seguida, foram amplamente descritas e analisadas as iniciativas da ANP e do Ministério Público na investigação de cartéis no segmento de revenda de combustíveis. Percebeu-se que a metodologia da ANP não superava os diversos mitos criados no setor, ao

assumir que homogeneidade de preços, diferença de margens entre municípios e, em alguns casos, reajuste simultâneo de preços seriam indícios suficientes para justificar uma investigação mais aprofundada.

Também se argumentou que a solução encontrada pelo Ministério Público em firmar TACs apresenta limitações de ordem jurídica, de implementação e de justificativa econômica, embora o *Parquet* tenha um papel fundamental ao fazer uso de outras medidas como a busca e apreensão e escutas telefônicas, vitais para a condenação do cartel junto ao CADE.

Diante desse cenário, foi analisada a metodologia desenvolvida pelos órgãos de instrução do SBDC para analisar os casos de cartel na revenda de combustíveis, em que são observados: (i) a evolução temporal da margem de revenda municipal; (ii) a correlação entre a margem de revenda e a variabilidade dos preços de revenda; e (iii) a correlação entre as margens municipal e estadual. Somente a partir desses elementos é que as investigações são aprofundadas e diligências suplementares são requeridas.

Concluiu-se, ao fim, que essa metodologia atende os requisitos de economia dos recursos públicos e que pode gerar resultados interessantes ao selecionar minimamente os casos em que seria válido o aprofundamento das investigações a partir da colaboração do Ministério Público.

Conclusão parte 2: proposta de agenda para atuação de órgãos públicos na investigação de cartéis na revenda de combustíveis

A proliferação de diferentes metodologias e iniciativas por parte dos órgãos públicos envolvidos nessa tarefa implica custos desnecessários e reduz a possibilidade de resultados positivos, que poderiam se traduzir, neste caso, com a condenação e, conseqüentemente, com o desestímulo de cartéis no segmento de revenda de combustíveis. Muitas vezes, as investigações se prolongam por anos, sem qualquer indício mais robusto.

Aliás, quando as denúncias forem sustentadas em um dos mitos que aqui foram desconstituídos, as investigações não devem ser iniciadas, sob pena de onerar desnecessariamente a Administração Pública e o administrado. Caso exista informações sobre

reuniões, testemunhas ou mesmo gravações, a possibilidade de condenação é bem mais acentuada, o que justifica a prioridade de investigação nessas hipóteses.

A primeira medida, portanto, seria a uniformização das metodologias de análise entre ANP, CADE, SEAE, SDE e Ministério Público, evitando-se, assim, decisões e/ou iniciativas conflitantes. Para tanto, deve-se partir do princípio de que existe um número enorme de denúncias, sendo, portanto, necessário um filtro para determinar quais casos devem ser levados adiante e quais casos devem ser arquivados, para o que a metodologia dos órgãos de instrução (SEAE e SDE) apresenta solução bem próxima da ideal, incorporando os princípios de eficiência da Administração Pública.

Mais do que agilizar, a metodologia contribui para a economia de recursos públicos, fazendo com que SEAE e SDE possam alocar esforços na investigação dos casos em que há de fato indícios de um ilícito à concorrência. Além disso, incidentalmente, ajuda a sociedade na formulação de denúncias mais robustas, o que também contribuirá para a análise mais célere dos casos.

De forma a evitar duplicação de medidas na organização das investigações, os órgãos devem aproveitar a sua especialização⁸⁵, atuando de maneira complementar. A ANP, por exemplo, possui grande acesso à coleta de dados do setor, sendo ainda capaz de fornecer informações a respeito dos agentes econômicos do segmento, incluindo-se aí os sindicatos. Os órgãos de instrução do SBDC, é bom ressaltar, já têm contado com o irrestrito apoio da ANP no acesso aos seus dados. Se a ANP incorporar a metodologia sugerida por SEAE e SDE, as investigações serão reduzidas, viabilizando-se a concentração de esforços em um número menor de investigações.

Aplicando-se a metodologia unificada, os órgãos de instrução do SBDC, quando houver indícios, devem pedir ao Ministério Público que solicitem ao Poder Judiciário autorização para interceptação telefônica, uma vez que indícios econômicos são insuficientes para gerar condenação no mercado de revenda de combustíveis. Se, mesmo com a interceptação ou outra medida investigatória complementar (como, por exemplo, uma busca),

⁸⁵ O que, obviamente, não significa que um órgão esteja (ou deva estar) subordinado ao outro.

não for possível coletar indícios que, ao ver dos órgãos de instrução, seriam suficientes para gerar uma condenação, a investigação deverá ser arquivada⁸⁶.

Em conclusão, de maneira a economizar dinheiro público, alocar de maneira mais eficiente recursos escassos e atingir maior efetividade nas investigações é preciso formar um mínimo consenso sobre a metodologia de análise e sobre as formas de colaboração entre tais atores públicos. A interação entre os órgãos é vital para a economia de recursos públicos e para a efetividade das investigações, preocupações maiores da agenda ora proposta.

⁸⁶ Relembre-se que esse arquivamento não impede que, no futuro, uma nova investigação seja instaurada com base em indícios novos mais robustos.

BIBLIOGRAFIA

- ABRANTES-METZ, Rosa M.; FROEB, Luke M.; GEWEKE, John F.; TAYLOR, Christopher T. A Variance Screen for Collusion. **International Journal of Industrial Organization**, v. 24, pág. 467-486, 2006.
- BARROSO, Luiz Roberto Barroso. A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, n. 14, junho/agosto de 2002. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br.htm>>. Acesso em: 15 de setembro de 2006.
- BILLWILLER, BERNARDO AUGUSTO Q. **Rigidez de Preços: Um Estudo Aplicado ao Mercado de Gasolina**. Universidade Federal Fluminense: Niterói, 2005 (Dissertação de Mestrado).
- COELHO, Fabio Ulhoa. **Direito antitruste brasileiro**. São Paulo: Editora Saraiva, 1995.
- COLOMA, Germán. **Economía de la organización industrial**. Buenos Aires: Tema, 2005.
- CORREA, P. The use of economic evidence in cartel cases. In: International Cartel Workshop, 2001, Ottawa. **Proceedings...** Ottawa: Competition Bureau, 2001. Disponível em:
<<http://216.239.51.104/search?q=cache:87VG34A5ycoJ:www.fazenda.gov.br/seae/artigos/Economic%2520Evidence%2520in%2520Cartel%2520Cases.PDF+%22parallelism%22+%22conduct%22+%22paulo%22&hl=pt-BR&gl=br&ct=clnk&cd=2>> . Acesso em: 08 de junho de 2006.
- CORREA, Paulo G. F.; AGUIAR, Francisco G. de. **Circumstantial evidence and plus factors in cartel cases**. Brasília: SEAE, 1996. Disponível em:
http://www.seae.fazenda.gov.br/central_documentos/textos_artigos/1996. Acesso em: 19 de setembro de 2006.
- CORREA, Paulo; HERRERA, Victor. **Estimación del grado de competencia en la industria panameña de distribución de combustibles**. Brasília: SEAE, 1999 (Documento de Trabalho nº 01).
- DUARTE, Carlos Adolfo T.; CORRÊA, Octávio Carneiro Silva; SOARES, Marcio Dias; WERNECK, Bruno Dario. **Os desafios do mercado de distribuição de derivados de petróleo no Brasil**. In: ROCHA, Bolívar Moura (Org.). A regulação da infra-estrutura no Brasil. São Paulo: IOB – Thomson, 2003.

- FRIEDMAN, J. A noncooperative equilibrium for supergames. **Review of Economics Studies**, v. 38, n. 113, p. 1-12, 1971.
- GICO JÚNIOR, Ivo Teixeira. **Cartel: análise jurídica das colusões horizontais**. São Paulo: USP, 2006 (Tese de Doutorado).
- HOUCK, James. P. An approach to specifying and estimating nonreversible functions. **American Journal of Agricultural Economics**, Ames, IA, vol. 59, 1977, p. 570-572.
- KOVACIC, W. The identification and proof of horizontal agreements in antitrust laws. **Antitrust Bulletin**, v. 38, n. 5, 1993.
- LEWIS, Matthew. Is price dispersion a sign of competition? In: International Industrial Organization Conference, 2006, Boston. **Anais...**, Boston, 2006. Disponível em: <http://zeus.econ.umd.edu/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=IIOC2006&paper_id=212>. Acesso em 14 de junho de 2006.
- LIMA, Marcos André Mattos de. **Margens de lucro e ciclos econômicos no Brasil: um estudo econométrico**, Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2001 (Dissertação de Mestrado).
- MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva Martins. **Controle da Administração Pública pelo Ministério Público (Ministério Público defensor do povo)**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 18. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.
- MELLO, M. T. L. Defesa da concorrência. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. **Economia industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.
- MENDES, Maria Gilmaíse de Oliveira. **Direito à intimidade e interceptações telefônicas**. Belo Horizonte: Editora Mandamentos, 1999.
- MOTTA, Massimo. **Competition Policy**. New York: Cambridge University Press, 2004.
- NO, Sung Chul; ZAPATA, Hector O.; SALASSI, Michael E.; GAUTHIER, Wayne M. Asymmetry in Farm-Milled Rice Price Transmission in the Major Rice Producing. **Journal of American Academy of Business**, v. 4, n. ½, Mar-2004.

- NUNES, Clemens; GOMES, Cleomar. Aspectos concorrenciais do varejo de combustíveis no Brasil. In: Encontro Nacional de Economia, 33, 2005, Natal – RN. **Anais...** Brasília: ANPEC, 2005.
- PINTO JR., Helder Q.; SILVEIRA, Joyce Perin. **Aspectos Teóricos de Regulação Econômica: Controle de Preços**. Rio de Janeiro: ANP, 1999
- PINTO, Mariana Rodrigues; SILVA, Emilson Caputo Delfino. O brilho da bandeira branca: concorrência no mercado de combustíveis no Brasil. In: Encontro Nacional de Economia, 32, 2004, João Pessoa - PB. **Anais...** Brasília: ANPEC, 2004.
- RANGEL, Ricardo Melchior de Barros. **A prova ilícita e a interceptação telefônica no direito processual penal brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2000.
- SAINTIVE, Marcelo Barbosa; CHACUR, Regina Simões. **A Regulação Tarifária e o Comportamento dos Preços Administrados**. Brasília: SEAE, 2006 (Documento de Trabalho nº 33).
- SCIORILLI, Marcelo. **A ordem econômica e o Ministério Público**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2004.
- SILVA Jr. Gilson G. da; SUYUAMA, Emílio. Ciclos de negócios e comportamento colusivo: algumas evidências empíricas de setores industriais brasileiros. In: Encontro Nacional de Economia, 29, 2001, Salvador-BA. **Anais**. Brasília: ANPEC, 2001.
- SILVA, Rutelly Marques da. **Ciclos econômicos, incerteza inflacionária e estabilidade dos acordos de colusão tácitos no Brasil**. Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG, 2003 (Dissertação de mestrado).
- SILVA, Rutelly Marques da. Estabilidade de Cartéis Tácitos e Ciclos Econômicos. **Revista de Direito da Concorrência**, n. 5, jan-mar/2005, pág. 27-47.
- TIROLE, Jean. **The theory of industrial organization**. 14th Ed. Massachusetts: The MIT Press, 2003
- VARIAN, Hal R. **Microeconomia – Princípios básicos**. Rio de Janeiro: Campus, 2003.
- VASCONCELOS, Silvinha Pinto; VASCONCELOS, Claudio Roberto Fóffano. Investigações e obtenção de provas de cartel: por que e como observar paralelismo de conduta. **Ensaio FEE**, v. 26, n. 2, p. 855-76, nov-2005.

Documentos de Trabalho Publicados pela SEAE⁸⁷

- **Documento de Trabalho n.º 01- junho de 1999**

Título: Estimación Del Grado de Competencia En La Industria Panameña de Distribución de Combustibles
Autores: Paulo Corrêa, Secretário-Adjunto da SEAE e Víctor Herrera, Economista da Dirección Ejecutiva Económica (DEE) da Comissão de Livre Concorrência e Assuntos do Consumidor-CLICAC, no Panamá.

- **Documento de Trabalho n.º 02 - agosto de 1999**

Título: Referencial Metodológico sobre Equilíbrio Económico-Financeiro: "O Caso das Companhias Aéreas"
Autores: Sérgio Savino Portugal, Secretário-Adjunto da SEAE; Francisco de Assis Leme Franco, Secretário-Adjunto da SEAE; Frederico Campos Guanais, Coordenador-Geral de Defesa da Concorrência - DF da SEAE e Ricardo Romano, Coordenador-Geral de Serviços Públicos e Infra-Estrutura da SEAE.

- **Documento de Trabalho n.º 03 - novembro de 1999**

Título: Desenvolvimento Económico e Política Antitruste: Razões para a adoção das Portarias n.º 39 e n.º 45 da SEAE/MF e n.º 305 do Ministério da Fazenda
Autores: Claudio Considera, Secretario de Acompanhamento Económico e Paulo Corrêa, Secretário-Adjunto da SEAE.

- **Documento de Trabalho n.º 04 - novembro de 1999**

Título: O Transporte Aéreo Doméstico e a Lógica da Desregulamentação
Autora: Márcia Prates Tavares, Coordenadora-Geral de Serviços Públicos e Infra-Estrutura da SEAE.

- **Documento de Trabalho n.º 05 - outubro 2000**

Título: Antitrust And Predation – Reflections On The state Of Art
Autor: Marcelo Ramos, Coordenador-Geral de Comércio e Serviços da SEAE.

- **Documento de Trabalho n.º 06 - fevereiro 2001**

Título: Como a relação entre as elasticidades cruzada e renda sobre a elasticidade preço de demanda pode auxiliar as análises antitruste na definição do mercado relevante e da possibilidade do exercício do poder de mercado

Autora: Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt, Secretária-Adjunta da SEAE.

- **Documento de Trabalho n.º 07 - abril de 2001**

Título: Medidas Antidumping no Brasil
Autoras: Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt, Secretária-Adjunta da SEAE; Isabel Ramos de Sousa, Coordenadora de Investigação de Práticas Anticoncorrenciais da Coordenação-Geral de Defesa da Concorrência - DF da SEAE e Claudia Vidal Monnerat do Valle, Coordenadora-Geral de Produtos Industriais da SEAE.

⁸⁷ Todos os Números da Série Documentos de Trabalho encontram-se disponibilizados em <http://www.seae.fazenda.gov.br>

- **Documento de Trabalho n.º 08 - abril de 2001**

Título: Política Governamental e Regulação do Mercado de Medicamentos

Autores: Eduardo Fiuza, Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos Macroeconômicos (DIMAC) do Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA); Marcus Lisboa, Professor da escola de Pós-Graduação em economia da Fundação Getúlio Vargas (EPGE/FGV); Mônica Viegas Andrade, Consultora externa CEDEPLAR/UFMG e Lucas Ferraz, Assistente de pesquisa GPOE/FGV.

- **Documento de Trabalho n.º 09 - junho de 2001**

Título: Privatization and Regulatory Reform in Brazil: The Case of Freight Railways

Autores: Antonio Estache, Banco Mundial; Andrea Godstein, Centro de Desenvolvimento da OCDE e Russel Pittman, Divisão Antitruste do Departamento de Justiça Americano.

- **Documento de Trabalho n.º 10 - agosto de 2001**

Título: The Relationship Between Competition Policy and Regulation in the Brazilian Economy

Autores: Claudio Considera, Secretário de Acompanhamento Econômico e Kélvia Albuquerque, Chefe do Gabinete.

- **Documento de Trabalho n.º 11- janeiro de 2002**

Título: The Political Economy of Antitrust in Brazil: from Price Control to Competition policy

Autores: Claudio Considera, Secretario de Acompanhamento Econômico e Paulo Corrêa, Secretário-Adjunto da SEAE.

- **Documento de Trabalho n.º 12 - fevereiro de 2002**

Título: Recent Deregulation of the Air Transportation in Brazil

Autores: Francisco de Assis Leme Franco, Secretario-Adjunto da SEAE; Pricilla Maria Santana, Coordenadora-Geral de Serviços Públicos e Infra-Estrutura da SEAE; Celso Barbosa de Almeida, Coordenador na Coordenação-Geral de Serviços Públicos e Infra-Estrutura da SEAE e Ricardo de João Braga, Coordenador na Coordenação-Geral de Serviços Públicos e Infra-Estrutura da SEAE.

- **Documento de Trabalho n.º 13 - março de 2002**

Título: Índices de Concentração

Autores: Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt, Secretária-Adjunta da SEAE e Marcos André de Lima, Técnico da COGDC – DF da SEAE.

- **Documento de Trabalho n.º 14 - abril de 2002**

Título: Comércio e Competição

Autores: Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt, Secretária-Adjunta da SEAE; Isabel Ramos de Sousa, Coordenadora de Investigação de Práticas Anticoncorrenciais da Coordenação-Geral de Defesa da Concorrência - DF da SEAE (COGDC – DF) e Marcos André de Lima, Técnico da COGDC – DF.

- **Documento de Trabalho n.º 15 - maio de 2002**

Título: Prováveis impactos na economia brasileira decorrentes da liberalização do mercado de derivados de petróleo e os possíveis entraves ao funcionamento competitivo desse mercado

Autores: Claudio Monteiro Considera, Secretário de Acompanhamento Econômico; Francisco de Assis Leme Franco, Secretário-Adjunto da SEAE; Marcelo Barbosa Saintive, Secretário-Adjunto da SEAE; Paulo Guilherme Farah Corrêa, Secretário-Adjunto da SEAE; Equipe da Coordenação Geral de Serviços Públicos e Infra-Estrutura - COGSI: Pricilla Maria Santana, Coordenadora-Geral; Ricardo Kalil Moraes, Coordenador na Coordenação-Geral de Serviços Públicos e Infra-Estrutura - COGSI; Maurício Estellita Lins Costa, Coordenador; Marcelo Pacheco dos Guarany, Assistente e Isabela Orzil Caçado de Amorim, Assistente.

- **Documento de Trabalho n.º 16 - julho de 2002**

Título: Estimativas e Previsões da Demanda por Energia Elétrica no Brasil

Autores: Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt, Secretária-Adjunta da SEAE; e Marcos André de Lima, Técnico da COGDC – DF da SEAE.

- **Documento de Trabalho n.º 17 - agosto de 2002**

Título: Tipologias de Dumping

Autores: Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt, Secretária-Adjunta da SEAE; Isabel Ramos de Sousa, Coordenadora de Investigação de Práticas Anticoncorrenciais da Coordenação-Geral de Defesa da Concorrência - DF da SEAE e Marcos André de Lima, Técnico da COGDC – DF da SEAE.

- **Documento de Trabalho n.º 18 - agosto de 2002**

Título: O Modelo Brasileiro de Telecomunicações: Aspectos Concorrenciais e Regulatórios

Autores: Claudio Monteiro Considera, Secretário de Acompanhamento Econômico; Francisco de Assis Leme Franco, Secretário-Adjunto da SEAE; Marcelo Barbosa Saintive, Secretário-Adjunto da SEAE; Cleveland Prates Teixeira, Secretário-Adjunto da SEAE; Maurício Canêdo Pinheiro, Coordenador-Geral de Serviços Públicos e Infra-Estrutura da SEAE; Ricardo Kalil Moraes, Coordenador na Coordenação-Geral de Serviços Públicos e Infra-Estrutura da SEAE; Pricilla Maria Santana, Coordenadora-Geral de Serviços Públicos e Infra-Estrutura da SEAE e Danielle Pinho Soares, Técnica da Coordenação-Geral de Serviços Públicos e Infra-Estrutura da SEAE.

- **Documento de Trabalho n.º 19 - outubro de 2002**

Título: Regulation and Competition Issues in the Electricity Sector

Autores: Claudio Monteiro Considera, Secretário de Acompanhamento Econômico; Francisco de Assis Leme Franco, Secretário-Adjunto da SEAE; Maurício Canêdo Pinheiro, Coordenador-Geral de Serviços Públicos e Infra-Estrutura da SEAE; Celso Barbosa de Almeida, Coordenador na Coordenação-Geral de Serviços Públicos e Infra-Estrutura da SEAE e Ernani Lustosa Kuhn, Coordenador da COGSI.

- **Documento de Trabalho n.º 20 - outubro de 2002**

Título: Competition Advocacy in Brazil – Recent Developments

Autores: Claudio Monteiro Considera, Secretário de Acompanhamento Econômico e Mariana Tavares de Araujo, Coordenadora-Geral de Defesa da Concorrência - DF da SEAE.

- **Documento de Trabalho n.º 21 - novembro de 2002**

Título: The Brazilian Experience on International Cooperation in Cartel Investigation

Autora: Mariana Tavares de Araujo, Coordenadora-Geral de Defesa da Concorrência - DF da SEAE.

- **Documento de Trabalho n.º 22 - novembro de 2002**

Título: Uma Breve História da Economia Política da Defesa da Concorrência

Autor: Claudio Monteiro Considera, Secretário de Acompanhamento Econômico.

- **Documento de Trabalho n° 23 - novembro de 2002**

Título: Substantive Criteria Used for the Assessment of Mergers – Brazil (Seae/MF)

Autores: Claudio Monteiro Considera, Secretário de Acompanhamento Econômico; Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt, Secretária-Adjunta da SEAE; Claudia Vidal Monnerat do Valle, Coordenadora-Geral de Produtos Industriais da SEAE; Kélvia Albuquerque, chefe de gabinete; Leandro Pinto Vilela, Coordenador de Bens de Consumo Duráveis da SEAE e Marcelo Souza Azevedo, Coordenador na Coordenação-Geral de Produtos Industriais da SEAE.

- **Documento de Trabalho n° 24 - dezembro de 2002**

Título: The Importance of Communications: Enhancing Competition Advocacy in Brazil

Autores: Claudio Monteiro Considera, Secretário de Acompanhamento Econômico; Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt, Secretária-Adjunta da SEAE; Mariana Tavares de Araujo, Coordenadora-Geral de Defesa da Concorrência - DF da SEAE, e Kélvia Albuquerque, chefe do gabinete.

- **Documento de Trabalho n° 25 - dezembro de 2002**

Título: Some Lessons on the Antitrust Procedures in the USA for the Brazilian Competition Defense System

Autora: Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt, Secretária-Adjunta da SEAE.

- **Documento de Trabalho nº 26 - dezembro de 2002**

Título: O Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência: Uma Proposta de Reestruturação

Autores: Secretaria de Acompanhamento Econômico –MF, Secretaria de Direito Econômico –MJ e Conselho Administrativo de Defesa Econômica-MJ.

- **Documento de Trabalho nº 27 - dezembro de 2002**

Título: Sobre Política Antitruste no Brasil e seus Aspectos Críticos

Autora: Carmen Diva Monteiro, especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Mestre em Administração Pública pela EBAPE/FGV e Mestre em Engenharia Civil pela PUC/RJ. Coordenadora de Gestão da SEAE .

- **Documento de Trabalho nº 28 - dezembro de 2002**

Título: Âncora Verde: o papel da agricultura no ajuste econômico

Autores: Claudio Monteiro Considera, Secretário de Acompanhamento Econômico; Eduardo Luiz Leão de Souza, Coordenador-Geral de Produtos Agrícolas e Agroindustriais da SEAE. Gustavo Bracale, Assessor Técnico da SEAE.

- **Documento de Trabalho nº 29 - Janeiro de 2004**

Título: Questões Regulatórias do Setor de Saneamento no Brasil

Autor: Ronaldo Seroa da Motta, Coordenador de Regulação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.

- **Documento de Trabalho nº 30 – fevereiro de 2004**

Título: Poder de Compra do Varejo Supermercadista: Uma Abordagem Antitruste

Autora: Leia Baeta Cavalcante, Coordenadora de Serviços Diversos – COSDI.

- **Documento de Trabalho nº 31 – outubro de 2004**

Título: O Mercado de Saúde Suplementar no Brasil

Autores: Andréa Pereira Macera, Assessora do Gabinete, Marcelo Barbosa Saintive, Secretário-Adjunto de Acompanhamento Econômico

- **Documento de Trabalho nº 32 – fevereiro de 2006**

Título: O Processo de Flexibilização e as Fusões e os Acordos de Cooperação no Mercado de Transporte Aéreo de Passageiros

Autor: Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo, Coordenador-Geral de Defesa da Concorrência

- **Documento de Trabalho nº 33 – maio de 2006**

Título: A Regulação Tarifária e o Comportamento dos Preços Administrados

Autores: Marcelo Barbosa Saintive, Secretário-Adjunto da Secretaria de Acompanhamento Econômico, Regina Simões Chacur, Assessora Técnica da Coordenação Geral de Análise de Mercados

- **Documento de Trabalho nº 34 – Agosto de 2006**

Título: Unbundling Policy in Telecommunications: A Survey

Autor: César Mattos, Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados

- **Documento de Trabalho nº 35 – Dezembro de 2006**

Título: A Retomada da Reforma/Melhora Regulatória no Brasil::

Um passo fundamental para o crescimento Econômico Sustentado

Autora: Kélvia Frota de Albuquerque, Chefe de Gabinete da Secretaria de Acompanhamento Econômico

- **Documento de Trabalho nº 36 – Dezembro de 2006**

Título: A Interação entre Antitruste e Antidumping: Problema ou Solução ?

Autora: Andrea Pereira Macera, Coordenadora-Geral de Análise de Mercados da SEAE

- **Documento de Trabalho nº 37 – Dezembro de 2006**

Título: Estudo Sobre a Regulação do Setor Brasileiro de Planos de Saúde

Autores: Ana Caroline, Mônica Viegas, Mirian Martins e Rubens José Amaral de Brito

- **Documento de Trabalho nº 38 – Dezembro de 2006**

Título: Fusões e Aquisições na indústria Brasileira de alimentos e bebidas: Efeito Poder de Mercado e Efeito Eficiência

Autora: Cláudia Assunção dos Santos Viegas, Secretária-Adjunta de Acompanhamento Econômico

- **Documento de Trabalho nº 39 – Dezembro de 2006**

Título: Uma Análise sobre a regulação do mercado de Produtos Correlatos para a Saúde

Autor: Leandro Fonseca, Assessor Técnico da Coordenação de Economia da Saúde da Secretaria de Acompanhamento Econômico da

Documentos de Trabalho

Secretaria de Acompanhamento Econômico/MF

A Secretaria de Acompanhamento Econômico - SEAE iniciou, em junho de 1999, a série Documentos de Trabalho. Essa série, publicada sem periodicidade definida, tem como escopo a divulgação de estudos referentes aos temas ligados às áreas de atuação da SEAE, destacando-se: (i) defesa da concorrência; (ii) promoção da concorrência; e (iii) regulação econômica. Dá-se preferência a publicações inéditas, sobre a economia brasileira e oriundas do corpo técnico da SEAE. Os trabalhos podem possuir cunho acadêmico ou caráter aplicado, como estudos de casos originados no órgão, respeitando-se o sigilo legal.

Com a finalidade de reduzir o fluxo de papéis, a série circulará, predominantemente, por via eletrônica sendo enviada a diversas entidades ligadas à área em questão.

Os trabalhos expressam as opiniões dos autores, não refletindo necessariamente as posições oficiais da SEAE.

Com a publicação e a divulgação da série Documentos de Trabalho, a SEAE espera contribuir para o aprofundamento do debate técnico nas áreas de atuação da Secretaria.

Instruções aos Autores

1. Os trabalhos inéditos no Brasil terão preferência para a publicação.
2. Os trabalhos destinam-se, prioritariamente, ao corpo técnico da Secretaria, o que não exclui a possibilidade de se atingir um público mais amplo.
3. Os textos devem ser redigidos em português, inglês ou espanhol. Solicita-se a utilização do processador de texto **Word for Windows** (últimas versões).
4. A primeira página do texto deverá conter as seguintes informações: (i) título; (ii) nome(s), função e local de trabalho do(s) autor(es); (iii) nota de rodapé contendo endereço, telefone, número de fax e endereço de correio eletrônico do(s) autor(es). A segunda página do texto deverá conter resumo com cerca de 100 palavras.
5. As referências bibliográficas deverão ser citadas sumariamente no corpo do texto, e devem figurar completas no final do mesmo. A referência sumária obedecerá à forma “Solow (1949)” e a referência completa conterá os seguintes elementos, pela ordem: a) autor ou autores; b) título completo (entre aspas, se for um artigo); c) nome do periódico (em negrito), volume, número, páginas, mês e ano.
Exemplo:
DÍAZ-ALEJANDRO, C. “Good-bye financial repression, hello financial crash”. **Journal of Development Economics**, vol.19, nº 1-2, pp.39-53, setembro 1985.
6. A formatação final dos trabalhos ficará a cargo de uma equipe de edição formada por técnicos da SEAE. Solicita-se o máximo de clareza e nitidez, sobretudo no que toca a fórmulas, gráficos e diagramas, evitando-se símbolos e notações que possam ensejar mais de uma interpretação.
7. Os textos apresentados serão julgados por uma Comissão Editorial, composta pelos Secretários – Adjuntos da SEAE.
8. Os interessados deverão encaminhar seus textos, por via eletrônica, à Comissão Editorial (marcelo.ferreira@fazenda.gov.br e claudia.viegas@fazenda.gov.br), os quais serão informados sobre o processo de seleção realizado, incluindo a data provável da publicação do texto, se for o caso.