



PARECER SEI Nº 129/2018/COGEN/SUEST/SEFEL-MF

Assunto: Consulta e Audiência Públicas nº 20/2018 – Transparência na formação de preços dos derivados de petróleo, biocombustíveis e gás natural.

Referência: Resolução de Diretoria da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP nº 489, de 15 de agosto de 2018.

Acesso: Público.

Processo SEI nº 18101.100744/2018-98

1 INTRODUÇÃO

1. A Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria do Ministério da Fazenda (SEFEL/MF) se manifesta por meio do presente parecer sobre a Consulta Pública nº 20/2018 (CP nº 20/2018) da ANP, aberta às instituições públicas e privadas até o dia 18 de setembro de 2018. Os interessados no tema “obrigatoriedade de apresentação de dados de preços relativos à comercialização de derivados de petróleo, gás natural e biocombustíveis” foram convidados por meio do Aviso de Consulta Pública (Resolução da Diretoria da ANP nº 489, de 15/08/2018) a se manifestarem sobre a minuta de resolução sobre o referido tema no que tange aos aspectos mais relevantes, conferindo a publicidade necessária para os atos da Agência. A Audiência Pública se realizará no dia 03/10/2018.

2. A ANP realiza a CP nº 20/2018 em comento tendo por base o exercício das atribuições conferidas pelas disposições do art. 8, da Lei nº 9.478, de 06/08/1997, de implementar, em sua esfera de atribuições, a política energética nacional, com ênfase na garantia do suprimento de derivados de petróleo, gás natural e seus derivados, e de biocombustíveis, e na proteção dos interesses dos consumidores no que tange a preço, qualidade. Além disso, pelas disposições do art. 19, inciso XVI da Lei nº 9.478, de 06/08/1997, que confere à ANP competência para viabilizar, por meio de tradicionais mecanismos escrutínio público, a participação popular na tomada de decisão da instituição e a submissão de propostas regulatórias da Agência.

3. As questões de ordem técnica foram tratadas na Nota Técnica SDR/ANP nº 68/2018, de 02/08/2018, no que tange à formação de preços de derivados de petróleo e biocombustíveis, bem como pela Nota Técnica nº 009/2018-SIM, de 15/08/2018. Entretanto, em relação aos aspectos jurídicos da Resolução, foram realizadas menções a respeito na Nota SDR/ANP nº 68/2018, sem que houvesse por parte da ANP o encaminhamento dessas questões para análise jurídica do seu corpo técnico, em especial sobre questões levantadas pela Nota Técnica no. 16/2018/DEE/CADE, de 08/05/2018, elaborada pelo Departamento Estudos Econômicos, do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE).

4. Nesse sentido, de acordo com o art. 19, caput e inciso III, da Lei nº 12.529/2011 e do Decreto 9.266, de 15 de janeiro de 2018, compete à SEFEL “promover a concorrência em órgãos de governo e perante a sociedade cabendo-lhe, especialmente [...], opinar, quando considerar pertinente, sobre proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional, nos aspectos referentes à promoção da concorrência”. Nos termos de suas atribuições legais definidas, a SEFEL/MF apresenta, por meio deste parecer, suas considerações acerca da CP nº 20/2018 em apreço.

2 DA PROPOSTA NORMATIVA

5. A síntese da proposta regulatória pode ser dividida em regramento para o Refino e Importação de derivados de petróleo, em seguida conjunto de artigos dedicados ao gás natural, procedimento de envio de informação, o rol de Resoluções a serem alteradas, bem como disposições gerais.

6. No caso do refino e importação, as obrigações são para o agente dominante publicar os preços no site da empresa no ato do reajuste do preço ou da alteração dos parâmetros da fórmula.

7. Para os demais agentes (inclusive o agente dominante):

- Os contratos devem conter a fórmula paramétrica usada pelos agentes;
- Vedar cláusulas de restrição de destino, podendo o adquirente comercializar o produto adquirido para qualquer interessado;

- O envio das informações de valor unitário e de modalidade de frete, correspondentes às informações constantes nas notas fiscais eletrônicas, para todas as operações de venda de derivados de petróleo e biocombustíveis.

8. No que tange às normas definidas para o setor de gás natural, foram definidos padrões para os contratos de compra e venda de gás natural, a divulgação de preços praticados num mercado organizado de gás natural, bem como a determinação de inclusão de cláusulas de restrição de destino nos contratos de fornecimento, podendo o adquirente comercializar o produto adquirido para qualquer interessado.

9. No que tange aos distribuidores, produtores e importadores de derivados de petróleo e biocombustíveis fica estabelecida a obrigatoriedade do envio das informações de valor unitário e de modalidade de frete, correspondentes às informações constantes nas notas fiscais eletrônicas, para todas as operações de venda de derivados de petróleo e biocombustíveis. Considerando que os procedimentos de preenchimento dos dados de movimentação de produtos serão inseridos no aplicativo i-Simp, contido em manuais específicos para cada atividade regulada, disponíveis na página da ANP na internet (www.anp.gov.br/simp).

10. Já no que se refere às normas aplicáveis aos postos revendedores varejistas, a minuta de Resolução em apreço define somente a obrigatoriedade de informar os dados de preços de combustíveis e gás (GNV e GLP) vendidos no Sistema *Infopreço*.

11. As alterações normativas definidas na proposta de resolução em apreço compreendem:

- RANP n° 2, de 14/01/2005, com padronização de contratos Produtores x Distribuidores (asfalto);
- RANP n° 17, de 26/07/2006, contratos no elo Produtores x Distribuidores com combustível de aviação;
- RANP n° 52, de 29/09/2011, definição de conceitos e condições para comercialização de gás natural;
- RANP n° 58, de 17/10/2014, parametrização de preços por combustível e ponto de entrega em contrato entre Produtores x Distribuidores; e
- RANP n° 49, de 30/11/2016, homologação de contratos entre Produtor x Distribuidores de GN.

3 CONSIDERAÇÕES SEFEL

12. O MF congratula a ANP pela iniciativa de incentivar o uso de mecanismos que ampliem a participação da sociedade na discussão das normas do setor. A participação da sociedade como parâmetro para a tomada de decisão do órgão regulador tem o potencial de permitir o aperfeiçoamento dos processos decisórios, por meio da reunião de informações e de opiniões que ofereçam visão mais completa dos fatos, agregando maior eficiência, transparência e legitimidade ao arcabouço regulatório. Contribui, dessa forma, para a potencial redução de falhas regulatórias, cujos efeitos nocivos não são prontamente captados pela agência reguladora.

13. Da leitura da resolução em consulta pública, ficamos em dúvida sobre quais os segmentos e casos para os quais, de fato, serão divulgadas as fórmulas e dados de comercialização. Em todo o caso, a interpretação sobre a qual nos apoiamos é a de que a transparência plena seja imputada ao agente dominante no segmento que engloba a produção e importação, bem como aos preços praticados pelos postos revendedores.

14. Com relação ao segmento de refino e importação, entende-se que a agência busca maior conhecimento dos dados de mercado a fim de executar adequadamente seu papel de defesa da concorrência. A maior preocupação da agência reside no fato de o preço dos combustíveis comercializado pelos produtores ser pouco transparente, no qual o agente dominante divulga que segue a lógica de preços do mercado externo, mas os agentes não conseguem replicar a sistemática pelo fato de a informação divulgada ser incompleta, mediante a aplicação da média aritmética dos preços praticados nos diferentes pontos de entrega no território nacional, sem considerar os volumes vendidos em cada local. Tampouco se conhecem os preços praticados em cada local, informação que é de grande relevância em função de determinados pontos de comercialização terem maior potencial de entrada de agentes concorrentes.

15. Nesse sentido, por meio da minuta de resolução em apreço, a ANP exige dos agentes o envio de preço e de sua fórmula, e do agente dominante a publicação dos preços e da fórmula no site da empresa.

16. Cabe comentário em relação à medida que obriga produtores e importadores de derivados de petróleo a enviar os contratos com preço parametrizado à ANP. Deve-se ponderar que a medida tende a gerar maiores custos de transação às empresas e custos de monitoramento à ANP, trazendo maior burocracia ao processo como um todo. Além disso, a informação por meio de fórmulas pré-estabelecidas pode conflitar com as práticas comerciais das empresas, em que podem haver práticas em que os preços variem muitas vezes durante o dia, ou mesmo situações em que seja impraticável informar o frete interno, haja vista a complexidade e especificidade da operação logística.

17. O que deve ser ponderado, nesse caso, é se o benefício do aumento da transparência compensa o aumento da burocracia que o processo acarretará. Aparentemente, a informação mais relevante para a sociedade são os preços praticados pelo agente dominante em cada ponto de comercialização.

18. Outro ponto de preocupação é em relação aos segmentos abrangidos pela política de transparência. Questiona-se se não seria mais apropriado a agência se concentrar nos segmentos de maior demanda, abrangência social e com mercado mais concentrado, tais como gasolina A, diesel e óleo combustível para termelétricas.

19. Em relação à transparência no mercado de gás, observa-se um passo importante da agência para regular o mercado sob a perspectiva de múltiplos agentes, ao desenvolver uma plataforma de divulgação de preços e caminhar para o mercado organizado do gás natural.

20. Em relação à transparência de preços na revenda há dois efeitos a se considerar. Pelo lado da demanda, a política representa maior nível de informação e menor custo de procura para a decisão dos consumidores. Pelo lado da oferta, a maior transparência facilitaria condutas colusivas ao facilitar o monitoramento do cartel. Para a presente análise, deve-se sopesar esses dois efeitos.

21. Nesse sentido, o CADE demonstrou a preocupação de que a transparência pode incentivar a cartelização (Nota Técnica nº 16/2018). Há alguns pontos a considerar.

22. Os estudos empíricos sobre o tema apontam dois efeitos opostos e simultâneos: tendência a aumento de colusão quando há pouco acesso à informação, devido à dinâmica da política de transparência; e tendência a aumento de concorrência quando há fácil acesso à informação, devido à mudança de escolha pelos consumidores.

23. Há evidências empíricas recentes no sentido de apontar um efeito líquido de aumento no bem-estar dos consumidores com políticas de aumento da transparência, notadamente nos casos da Alemanha^[1], Chile^[2] e Coreia do Sul. Esses estudos mostraram que, quanto maior a difusão da informação por meio de aplicativos, menor o poder de mercado dos agentes dominantes, e, conseqüentemente, preços mais competitivos.

24. Não obstante, ainda que não haja estudos empíricos específicos para o caso brasileiro, há motivos para crer que o consumidor sairá beneficiado no saldo final. Isso porque a possibilidade de acesso a informação dos consumidores é muito grande e crescente. Pode-se inferir que grande parte dos consumidores de combustíveis também possuem *smartphones* e acesso a aplicativos que podem informar qual revendedor possui o melhor preço em seu mercado relevante. Vale salientar que, para o sucesso da política, é importante a ANP manter a base de dados aberta a sociedade, para que diferentes empresas possam desenvolver seus próprios aplicativos de preços de combustíveis.

25. A disponibilização dos dados de preço em tempo real também aumenta o poder dos órgãos de controle (CADE, ANP) para detectar indícios de cartelização. Os próprios consumidores agregam informação ao processo, devido à maior facilidade para denunciar comportamentos abusivos e conluíus aos órgãos de controle. Além disso, a aplicação estatística dos chamados “filtros de cartel” tornam-se mais robustas com acesso a dados populacionais dos postos.

26. Além disso, consideramos também que há espaço para evolução do arcabouço institucional dos órgãos de defesa da concorrência no que se refere a detecção de cartéis. Hoje já são disponíveis dados sobre preços médios ponderados semanais, por produto e por abrangência geográfica (nacional e macrorregiões) praticados por produtores e importadores em derivados de petróleo (Portaria ANP nº 297/2001), bem como os preços de revenda e aquisição praticados por distribuidores e revendedores varejistas para os combustíveis líquidos e gás (GNV e GLP) em 459 municípios, do Levantamento de Preços e de Margens de Comercialização de Combustíveis (LPMCC).

27. Considerando os objetivos pretendidos pela ANP com a referida minuta de Resolução, verifica-se que alguns pontos não foram, de certa forma, incluídos no texto final proposto, sem prejuízo de ajustes que possam de fato incluir ações desejáveis para uma política de transparência. Nesse sentido, verificou-se que não há uma definição clara de como se dará a divulgação de das informações captadas pela Agência, conforme descrito na Nota Técnica SDR/ANP nº 68/2018. Dessa forma, seria oportuno e essencial para dirimir eventuais questionamentos e ampliar a aceitação pelo setor de combustíveis.

28. Não obstante, verificou-se que a definição de um prazo para que postos revendedores informem os preços praticados naquele dia de gasolina, etanol hidratado, óleo diesel, gás natural veicular (GNV) e gás liquefeito de petróleo (GLP) por meio do Sistema *Infopreço*, se mostrou relevante em mercados como o Australiano, conforme Byrne e Ross (2016)^[3] demonstraram. Tais informações, conforme menciona a Nota Técnica SDR/ANP nº 68/2018 serão disponibilizados à sociedade em aplicativo para celulares no futuro com preços praticados em tempo real. Entretanto, a referida Nota expressa em suas conclusões que a obrigatoriedade aos revendedores de informar tais preços ocorreria somente após a disponibilização do referido aplicativo.

4 RECOMENDAÇÕES À CP Nº 20/2018

29. Cabe ressaltar que esta SEFEL/MF apoia a iniciativa da ANP no sentido de aumentar a transparência no setor e corrigir distorções geradas pela assimetria de informações, tendo como objetivo final o aumento da concorrência e do bem estar social. Entende-se que a medida de aumento da transparência é um passo fundamental para diminuição das barreiras à entrada no segmento de refino e importação, para a abertura do mercado de gás natural, e para aumentar a capacidade do consumidor exercer seu poder de escolha no segmento de revenda.

30. Não obstante, como forma de contribuir para a construção dessa política, a SEFEL apresenta suas sugestões de aprimoramento.

31. Primeiramente, cabe destacar que a visão desta SEFEL é que transparência plena deve se dar no âmbito da publicação de informações de preço pelo agente dominante de refino e importação em cada ponto de entrega, e aos revendedores por meio do envio de informações ao *Infopreço*. Aos demais elos da cadeia e aos agentes sem poder de mercado dominante, a ANP pode exigir o envio de dados de comercialização desde que assegurado o sigilo das informações.

32. Sob o aspecto da defesa da concorrência e ante o exposto, a SEFEL/MF vê óbice na exigência de que produtores e importadores informem a fórmula paramétrica nos contratos de comercialização de derivados de petróleo. Propomos a retirada dessa obrigatoriedade, bem como a necessidade de nova homologação dos contratos de fornecimento de combustíveis, com

antecedência de 60 (sessenta) dias, nos casos onde a homologação de contratos já é realizada obedecendo a antecedência de 30 (trinta) dias, nos termos do Art. 24, da Resolução ANP nº 58, de 17/10/2014.

33. Sob esse aspecto, julgamos mais além, considerando o viés de racionalização normativa implementado desde de 2017 pela ANP, recomendamos que seria oportuno verificar se uma política de transparência robusta poderia evitar a necessidade de homologação dos contratos de fornecimento de combustíveis, dado que se trata de informações de uma relação entre agentes privados, sem aparente necessidade de regulação pela ANP.

34. Entretanto, a Secretaria não vê óbice a implementação da transparência de preços na venda, em cada ponto de entrega, dos seguintes combustíveis líquidos: diesel, gasolina e óleo combustível. Dessa forma, recomendamos que a abrangência da Resolução seja revista, haja vista as características de mercado concentrado para esses combustíveis. Por outro lado, é importante considerar o retorno e a oportunidade para os objetivos da política de transparência a imposição dessa obrigação para os agentes em mercados mais pulverizados, como o de lubrificantes.

35. No que se refere às fórmulas paramétricas, recomendamos que a própria ANP desenvolva a decomposição dos preços em fórmula ponderada média para cada macrorregião, ou ponto de comercialização, a partir dos dados coligidos para os derivados de petróleo e a partir de referências de custos logísticos e tributários nacionais e internacionais. Dessa forma, a própria agência poderia publicar as margens do setor a partir da informação dos preços. Caso algum agente contestasse essa publicação, o mesmo estaria incentivado a abrir seus dados voluntariamente para comprovar eventual equívoco da ANP. Entendemos que essa dinâmica mantém os objetivos da transparência sem aumentar a burocracia e a contestação dos agentes quanto a abertura de suas fórmulas.

36. Recomendamos a inclusão de parágrafo que inclua um prazo para que postos revendedores sejam obrigados a informar os dados de preços de gasolina, etanol hidratado, óleo diesel, gás natural veicular (GNV) e gás liquefeito de petróleo (GLP) praticados por meio do Sistema Infopreço, conforme Art. 10, da minuta de Resolução em apreço.

37. Recomendamos, também, que sejam conduzidos novos estudos e Análise de Impacto Regulatório (AIR) que desenvolvam o contorno de uma política de transparência de preços, considerando a experiência internacional vivenciadas, por exemplo, pela Alemanha, Austrália, Itália e Chile. Vislumbra-se que essa política tenha potenciais retornos ainda não explorados na atual condição regulatória que o setor de combustíveis se depara na economia brasileira.

38. Por fim, em linha com a recomendação acima, entende-se que a nova sistemática de coleta de dados de preços de vendas, aliada ao mecanismo existente do Levantamento de Preços e de Margens de Comercialização de Combustíveis (LPMCC), se insere numa perspectiva de desenvolvimento técnico e de inteligência no âmbito da Agência, no sentido de aumentar o poder de detecção dos agentes desviantes, bem como monitorar as novas condições de mercado regidas por novas tecnologias (algoritmos aplicados à colusão)^[4], implementadas na construção de estruturas de preço com fortes variações no decorrer do tempo, o que necessita de ferramental estatístico e de tratamento de dados em constante evolução. Portanto, sugere-se um fortalecimento da agência, em conjunto com os demais órgãos de defesa da concorrência, no sentido de constituir uma unidade de inteligência para detecção de condutas anticompetitivas.

39. Em resumo, as sugestões desta SEFEL relativas à CP nº 20/2018 são as seguintes:

1. Restringir a ampla divulgação das informações de preço ao agente dominante no segmento que engloba produção e importação, e a todos os agentes no segmento de revenda;
2. Focar a política de transparência na divulgação dos preços, retirando a exigência de informação da fórmula paramétrica de precificação;
3. Retirar a exigência de que qualquer alteração de contrato seja submetida a nova homologação, com antecedência de 60 dias;
4. Reavaliar a necessidade da exigência atual de homologação dos contratos de comercialização de combustíveis, tendo em vista a nova estrutura de transparência na formação de preços;
5. Rever a abrangência da resolução, podendo se restringir a Gasolina A, Diesel e óleo combustível;
6. A própria ANP fazer a decomposição do preço em fórmula ponderada média para cada macrorregião, ou ponto de entrega, a partir dos dados informados e de referências nacionais e internacionais;
7. Fazer AIR sobre os impactos da política de transparência;
8. Em conjunto com órgão de defesa da concorrência, constituir unidade de inteligência para detecção de práticas anticompetitivas.

À apreciação superior.

EDSON RODRIGO TOLEDO NETO

Chefe de Serviço

ALEXANDRE DE OLIVEIRA LIMA LOYO

Coordenador de Energia, Petróleo e Gás

GUSTAVO GONÇALVES MANFRIM

Coordenador-Geral de Energia, Petróleo e Gás

De acordo. À consideração superior.

PEDRO CALHMAN DE MIRANDA

Subsecretário de Energia e Estudos Quantitativos

[1] DEWENTER, R., HEIMESCHOFF, U., & LÜTH, H. (2016). The Impact of the Market Transparency Unit for Fuels on Gasoline Prices in Germany. *Discussion paper - Düsseldorf Institute for Competition Economics (DICE), Universitätsstraße 1*. Acesso em 17 de abril de 2018, disponível em http://www.uniduesseldorf.de/home/fileadmin/redaktion/DUP/Info_PDFs/Reihen/Wirtschaftswissenschaften/DICE_DP/220_Dewenter_Heimeshoff_Lueth.pdf

[2] Luco, Fernando. *Who Benefits from Information Disclosure? The case of retail gasoline*. Department of Economics. Texas A&M University. April. 2018. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3186145

[3] Byrne, D. P.; Roos, N. *Learning to coordinate: a study in retail gasoline*. Federal Trade Commission. United States. https://www.ftc.gov/system/files/documents/public_events/945353/byrne_deroos.pdf

[4] OECD (2017), *Algorithms and Collusion: Competition Policy in the Digital Age* www.oecd.org/competition/algorithms-collusion-competition-policy-in-the-digital-age.htm



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre de Oliveira Lima Loyo, Coordenador(a)**, em 19/09/2018, às 19:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Gustavo Gonçalves Manfrim, Coordenador(a)-Geral de Energia, Petróleo e Gás**, em 19/09/2018, às 19:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Calhman de Miranda, Subsecretário(a) de Energia e Estudos Quantitativos**, em 19/09/2018, às 20:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1165711** e o código CRC **F817D511**.