



## Nota Técnica SDR/ANP nº 068/2018

**Rio de Janeiro, 2 de agosto de 2018.**

**Assunto:** proposição de regulamentação com o objetivo de ampliar a transparência na formação dos preços de derivados de petróleo e biocombustíveis.

**Ref.:** Nota Técnica Conjunta nº 1/2018/DG/DIR1/DIR2/SBQ/CPT/ANP, de 16/07/2018 (SID nº 00610.095449/2018-05); Ofício 2.019/2018/CADE, de 16/05/2018, do Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE (SID nº 00600.006292/2018-62).

### I. INTRODUÇÃO

1. Desde o ano de 2002, por força de Lei, vigora no Brasil o regime de liberdade de preços em todos os segmentos do mercado de combustíveis e derivados de petróleo: produção, distribuição e revenda. Isso significa que não há tabelamento ou exigência de autorização oficial prévia para reajustes.
2. Os preços dos combustíveis ao consumidor final variam como consequência dos preços nos produtores, dos tributos estaduais e federais incidentes ao longo da cadeia de comercialização (PIS/Pasep e Cofins, Cide e ICMS), dos custos e despesas operacionais de cada empresa, dos biocombustíveis adicionados ao diesel e à gasolina e das margens de distribuição e de revenda.
3. A Petrobras, empresa que detém posição dominante e forte influência na formação dos preços nos mercados nacionais dos distintos combustíveis, adotou, em outubro de 2016, uma nova política de preços para a gasolina e para o diesel. Essa nova política tem como base dois fatores: a paridade com o mercado internacional mais uma margem, que é praticada para remunerar riscos inerentes à operação<sup>1</sup>. Desde 30 de junho de 2017, a Petrobras promoveu mudanças nesta nova política de preços no sentido de aumentar a frequência dos ajustes nos preços para o mercado doméstico, de modo a permitir maior aderência dos preços domésticos aos do mercado internacional no curto prazo.

---

<sup>1</sup> Como, por exemplo, volatilidade da taxa de câmbio e dos preços sobre estadias em portos e lucro, além de tributos. Disponível em: <<http://www.petrobras.com.br/fatos-e-dados/adoptamos-nova-politica-de-precos-de-diesel-e-gasolina.htm>>.

4. Essa nova política de preços da Petrobras para a gasolina e para o diesel, aliada à escalada recente na cotação do dólar e no preço do barril de petróleo no mercado internacional, provocou, mediante transmissão dos reajustes ao longo da cadeia, um aumento expressivo nos preços de revenda destes combustíveis ao consumidor final, em um curto intervalo de tempo.

5. Esta conjunção de fatores levou a um quadro de insatisfação na sociedade brasileira que culminou na paralisação dos transportadores rodoviários autônomos, acompanhada de bloqueios logísticos em todo o País, iniciada em 21 de maio de 2018 e que se estendeu por mais de dez dias, com sérias implicações no abastecimento de mercadorias, na atividade econômica em geral e na arrecadação de tributos.

6. Neste contexto, o Governo Federal criou, por meio da Medida Provisória nº 838/2018, um programa de subvenção econômica aos produtores e importadores de óleo diesel (de adesão facultativa). Trata-se de um programa temporário, com previsão de duração até dezembro de 2018 ou até o término dos recursos destinados ao programa (9,5 bilhões de reais), que autoriza o pagamento de até R\$ 0,30/litro de diesel aos produtores/importadores, com o objetivo de assegurar maior estabilidade dos preços praticados ao consumidor.

7. Além disso, a Diretoria Colegiada da Agência aprovou a realização de uma Tomada Pública de Contribuições (TPC), que ocorreu por meio de Aviso, publicado no Diário Oficial da União (DOU) e disponibilizado no endereço eletrônico da ANP ([www.anp.gov.br](http://www.anp.gov.br)), no período de 11 de junho a 2 de julho de 2018, com o objetivo de consultar a sociedade sobre a conveniência de se estabelecer uma periodicidade do repasse dos reajustes dos preços de combustíveis aos consumidores.

8. Como resultado, foram recebidos 179 emails que, após o tratamento dos dados resultaram em 146 manifestações, encaminhadas por perfis diversificados de manifestantes, incluindo, principalmente: consumidores finais (77), revendedores (16), transportadores (13), consultorias (12), e distribuidores (10).

9. Com o objetivo de analisar as contribuições recebidas durante a TPC, foi elaborada a Nota Técnica Conjunta nº 1/2018/DG/DIR1/DIR2/SBQ/CPT/ANP, de 16/07/2018, que sugeriu as seguintes recomendações, entre outras:

*1) Não edição de medida regulatória, por parte da ANP, estabelecendo periodicidade mínima para os reajustes de preços dos combustíveis no produtor ou nos demais elos da cadeia de abastecimento;*

*2) não instituição de periodicidade fixa de reajustes, considerando que cada empresa é livre para estabelecer a sua política de preços, a fim de que não haja antecipação de aumento de preços por parte dos agentes na cadeia a jusante e, adicionalmente, que não sejam divulgados preços médios regionais ou nacionais, mas os efetivamente praticados em cada ponto de entrega;*

*3) instruir a Superintendência de Defesa da Concorrência, Estudos e Regulação Econômica (SDR) da ANP a avaliar a edição de regulamentação orientando os produtores e demais elos da cadeia de abastecimento a não divulgar antecipadamente a data de seus reajustes de preços;*

*4) instruir a SDR a aprofundar os estudos visando ser submetida à consulta e audiência públicas minuta de resolução estabelecendo mecanismos de aumento da transparência na formação dos preços dos combustíveis”.*

10. Neste sentido, a presente Nota Técnica tem o objetivo de apresentar e analisar possíveis alternativas regulatórias com o objetivo de ampliar a transparência no processo de formação de preços dos combustíveis, atuando no sentido de proteger os interesses dos consumidores e promover a livre concorrência.

11. Esta Nota Técnica está composta por **cinco** seções, incluindo esta Introdução. Na próxima seção são elencados os fundamentos legais e os princípios regulatórios que envolvem a obtenção e a divulgação de informações de preços pela ANP. Na seção III, são abordados aspectos econômicos e concorrenciais da divulgação de informações de preços. Na seção seguinte, são apresentados os instrumentos regulatórios atualmente disponíveis e os propostos, com o objetivo de ampliar a transparência do processo de formação dos preços dos derivados de petróleo e biocombustíveis. A última seção traz as conclusões do estudo.

## **II. FUNDAMENTOS LEGAIS E PRINCÍPIOS REGULATÓRIOS RELACIONADOS À OBTENÇÃO E DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES DE PREÇOS**

12. A Lei nº 9.478, de 6.8.1997 (Lei do Petróleo), que instituiu a ANP, também definiu os princípios e objetivos da política energética nacional, dentre os quais destacamos: “*III - proteger os interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos*” e “*IX - promover a livre concorrência*”. Em seu artigo 8º, conferiu à ANP as seguintes atribuições, dentre outras:

*I - implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de petróleo, gás natural e biocombustíveis, contida na política energética nacional, nos termos do Capítulo I desta Lei, com ênfase na garantia do suprimento de derivados de petróleo, gás natural e seus derivados, e de biocombustíveis, em todo o território nacional, e na proteção dos interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos;*

(...)

*XVII - exigir dos agentes regulados o envio de informações relativas às operações de produção, importação, exportação, refino, beneficiamento, tratamento, processamento, transporte, transferência, armazenagem, estocagem, distribuição, revenda, destinação e comercialização de produtos sujeitos à sua regulação.*

13. A Lei, no entanto, não conferiu à Agência a atribuição de regular preços, tampouco a quantidade ofertada, devendo atingir o objetivo legal, quanto a estes aspectos, por meio da proteção do processo competitivo nos mercados.

14. Desse modo, é clara a fundamentação legal para a ANP obter dos agentes regulados as informações relativas a custos e preços de produção, importação, refino, transporte, transferência, armazenagem, distribuição e revenda de derivados de petróleo, gás natural e biocombustíveis.

15. Do ponto de vista de gestão, a ANP iniciou, em 2014, o seu Planejamento Estratégico e Definição do Modelo de Gestão. A execução do planejamento estratégico no suporte de um modelo de gestão corporativo deve gerar coerência entre os diversos esforços realizados pela instituição. Com essa finalidade, o processo de elaboração e implantação da estratégia da ANP definiu a missão, os objetivos estratégicos, a visão e os valores que devem

nortear as ações da Agência<sup>2</sup>. Dentre os valores destacamos: a autonomia, a previsibilidade, a transparência e a cooperação.

16. No tocante à transparência, especialmente a divulgação de informações, o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal prevê que:

*“todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.*

17. A Lei 12.527, de 18.11.2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do §3º do art. 37 e no §2º do art. 216 da Constituição Federal. Por sua vez, o Decreto 7.724/2012, que regulamenta a Lei nº 12.527/2011, prevê no art. 5º, §2º:

*não se sujeitam ao disposto neste Decreto as informações relativas à atividade empresarial de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado obtidas pelo Banco Central do Brasil, pelas agências reguladoras ou por outros órgãos ou entidades no exercício de atividade de controle, regulação e supervisão da atividade econômica cuja divulgação possa representar vantagem competitiva a outros agentes econômicos.*

18. Portanto, a divulgação pelas agências reguladoras de informações de preços e custos enviadas pelos agentes regulados deve ser precedida da avaliação dos seus impactos sobre a competitividade dos demais agentes econômicos.

### **III. ASPECTOS ECONÔMICOS E CONCORRENCIAIS DA DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES DE PREÇOS**

6. Nas últimas cinco décadas, a teoria econômica presenciou uma ruptura de paradigma no que tange ao papel da informação na economia, especialmente com relação aos impactos da assimetria de informação entre os agentes sobre as suas decisões econômicas e o resultante comportamento de variáveis-chave como preços e quantidades de equilíbrio<sup>3</sup>.

7. A falta de transparência nos preços dos produtos para os consumidores seria uma falha de mercado relacionada com “custos de procura”, que representam a dificuldade de comparação de preços entre estabelecimentos e/ou entre produtos.

8. Uma intervenção regulatória no sentido de aumentar o nível de publicidade e de comparabilidade entre preços, reduzindo os “custos de procura”, permitiria aos consumidores tomarem decisões mais conscientes e geraria, em teoria, uma força concorrencial benéfica, ou seja, uma pressão de preços para baixo, porque mais consumidores teriam acesso ao agente com menor preço.

9. Foi neste sentido que, no âmbito da TPC, a Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria do Ministério da Fazenda (SEFEL/MF) enviou, anexo à sua contribuição, o Parecer SEI nº 103/2018/COGEN/SUEST/SEFEL-MF. A contribuição está em

<sup>2</sup> Esses conceitos foram organizados no Mapa Estratégico da ANP, disponível em:

<<http://www.anp.gov.br/planejamento-estrategico>>

<sup>3</sup> STIGLITZ, Joseph E. Prize Lecture: information and the change in the paradigm in economics. **Dec**, v. 8, p. 472-540, 2001.

consonância com a sua atribuição de “*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*”, de acordo com o art. 19, caput e inciso III, da Lei nº 12.529/2011 e do Decreto 9.266, de 15.1.2018. O referido parecer recomenda:

*Nesse contexto, uma medida regulatória menos intervencionista, e possivelmente mais eficaz, seria exigir dos agentes de mercado ampla transparência na sua política de fixação de preços, divulgando os parâmetros considerados na sua composição, aplicado a todos os segmentos da cadeia. Com regras de transparência na política de preços, os importadores poderiam identificar claramente quando agentes de mercados estariam se desviando da regra de preços, podendo ajustar suas estratégias comerciais no curto e longo prazo para atuar no mercado de maneira mais competitiva. Além disso, conforme o caso, seria mais fácil apontar eventuais manipulações de preços para fins de deslocamento de concorrentes.*

(...)

*Ante o exposto, a SEFEL/MF opina pela necessidade de aumento da transparência na formação dos preços dos combustíveis por parte dos agentes como a chave para mitigar as distorções atualmente presentes. Nesse caso, a ANP poderia editar resolução com os requisitos mínimos aos quais deva ser dada transparência, tais como: fórmula, variáveis utilizadas, margens, pontos onde os preços são praticados, critérios de publicidade, entre outros.*

19. Cabe aludir que a ANP e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) renovaram, em 23.03.2018, o acordo de cooperação técnica mantido pelos dois órgãos, que se materializa por meio da troca de informações, dados, relatórios e estatísticas, compartilhamento de pareceres técnicos e resultados de estudos, etc. Na dimensão regulatória, o foco é a cooperação com vistas à promoção da concorrência nos regulamentos a serem editados pela Agência e à prevenção a eventuais abusos de posição dominante.

20. Neste sentido, o Cade encaminhou, anexa ao Ofício nº 2019/2018/CADE, a Nota Técnica nº 16/2018/DEE/CADE, de 8.5.2018, sobre a publicidade de preços no mercado de combustíveis líquidos. Em que pese ter ressaltado que não há unanimidade no meio acadêmico sobre os efeitos no mercado de uma maior transparência dos preços, a nota concluiu que há um risco muito elevado de que a publicização de preços e de margens de lucro possam vir a gerar um efeito anticoncorrencial não desejado, com conseqüente elevação de preços ao consumidor final. Os argumentos concorrenciais que embasaram a citada conclusão envolvem análises teóricas e empíricas, inclusive de experiência internacional, que são resumidas a seguir.

21. Estudos teóricos analisados pelo Cade apontam que, em mercados em que o monopolista determina os preços, ante uma demanda imprevisível, a ampliação da informação disponível implica diminuição do bem-estar (KÜHN & VIVES, 1995<sup>4</sup>). Nessa mesma linha,

---

<sup>4</sup> KÜHN, Kai-Uwe; VIVES, Xavier. Information exchanges among firms and their impact on competition. **manuscript, Institut d’Anàlisi Econòmica, Barcelona**, 1994. Disponível em: <<https://blog.iese.edu/xvives/files/2011/09/Information-Exchanges-and-their-Impact-on-Competition.pdf>>. Acesso em: 15/07/2018.

CAMPBELL, RAY, & MUHANNA (2005)<sup>5</sup> mostraram que, quando se considera o ponto de vista dinâmico (no longo prazo), a publicidade dos preços aumenta a probabilidade de as partes entrarem em conluio (com elevação de preços aos consumidores), na medida em que facilita o monitoramento do cartel pelos próprios membros.

22. Por outro lado, SCHULTZ (2005)<sup>6</sup> destaca:

*A transparência do mercado foi analisada a partir de diferentes ângulos na literatura. Como discutido acima, Varian (1980) estudou um mercado homogêneo, onde a transparência do mercado é incompleta. Ele mostrou que o lucro esperado das empresas no equilíbrio simétrico de Nash diminui no nível de transparência do mercado. Nesse sentido, a crescente transparência do mercado intensifica a concorrência. A literatura de busca, veja por exemplo Burdett e Judd (1983) ou Stahl (1989) pode ser vista como um desenvolvimento deste tema. A redução dos custos de pesquisa aumenta a pesquisa e essa competição intensiva. Anderson e Renault (1999) estudam a concorrência de preços quando os consumidores têm que procurar preços e características do produto. Eles mostram que os preços de mercado aumentam com os custos de busca.*

23. Outros estudos, de caráter empírico, debruçaram-se sobre os efeitos de medidas regulatórias em prol da transparência. DEWENTER, HEIMESHOF & LÜTH (2016)<sup>7</sup> explicaram que, em dezembro de 2013, entrou em operação na Alemanha a divisão de transparência de mercado para combustíveis (Markttransparenzstelle für Kraftstoffe<sup>8</sup>). Desde então, os postos de gasolina alemães devem relatar mudanças de preços para gasolina ou diesel em "tempo real" para a divisão, que é hospedada pela autoridade alemã da concorrência (Bundeskartellamt). O objetivo deste regulamento era reforçar a transparência do mercado, permitindo aos consumidores obterem informações sobre os preços de combustível facilmente, além de facilitar a identificação de abuso do poder de mercado e de formação de cartéis. Os autores concluíram em seu artigo que, embora bem intencionada, a transparência de preços induzida pelo Estado aumentou o preço da gasolina em € 0,012 a € 0,033 por litro.

24. No Chile, experiência regulatória semelhante e seus impactos sobre a concorrência foram analisados por LUCO (2017)<sup>9</sup>. O governo chileno editou regulamentação, em fevereiro de 2012, exigindo que os postos de gasolina publicassem seus preços em um site do governo e mantivessem os preços atualizados caso houvesse mudança no preço da bomba.

25. O site chileno<sup>10</sup> foi introduzido em março de 2012, e durante seu primeiro mês, ele publicou apenas preços para a região onde a capital (Santiago) está localizada. O restante do país foi incluído progressivamente no site até julho de 2012, de acordo com um cronograma

<sup>5</sup> CAMPBELL, Colin; RAY, Gautam; MUHANNA, Waleed A. Search and collusion in electronic markets. *Management Science*, v. 51, n. 3, p. 497-507, 2005.

<sup>6</sup> SCHULTZ, Christian. Transparency on the consumer side and tacit collusion. *European Economic Review*, v. 49, n. 2, p. 279-297, 2005.

<sup>7</sup> DEWENTER, Ralf; HEIMESHOF, Ulrich; LÜTH, Hendrik. The impact of the market transparency unit for fuels on gasoline prices in Germany. *Applied Economics Letters*, v. 24, n. 5, p. 302-305, 2017. Disponível em: <[http://www.uni-duesseldorf.de/home/fileadmin/redaktion/DUP/Info\\_PDFs/Reihen/Wirtschaftswissenschaften/DICE\\_DP/220\\_Dewenter\\_Heimeshoff\\_Lueth.pdf](http://www.uni-duesseldorf.de/home/fileadmin/redaktion/DUP/Info_PDFs/Reihen/Wirtschaftswissenschaften/DICE_DP/220_Dewenter_Heimeshoff_Lueth.pdf)>. Acesso em: 15/07/2018.

<sup>8</sup> Maiores informações disponíveis em: <[www.bundeskartellamt.de/EN/Economicsectors/MineralOil/MTU-Fuels/mtufuels\\_node.html](http://www.bundeskartellamt.de/EN/Economicsectors/MineralOil/MTU-Fuels/mtufuels_node.html)>

<sup>9</sup> LUCO, Fernando. Who benefits from information disclosure? The case of retail gasoline. 2018. Disponível em: <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3186145](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3186145)>. Acesso em: 15/07/2018.

<sup>10</sup> Maiores informações disponíveis em: <[www.bencinaenlinea.cl](http://www.bencinaenlinea.cl)>

definido pelo governo. A iniciativa tinha dois objetivos: permitir ao órgão regulador (Comisión Nacional de Energía – CNE) ter informações de preços em tempo real que seriam usadas para avaliação do desempenho de mercado e previsão de preços; permitir aos consumidores acessar informações georreferenciadas sobre preços para todos os postos de combustíveis no país, bem como informações sobre suas características.

26. O autor analisou os preços e as margens no período de janeiro de 2010 a dezembro de 2013, em seis das maiores cidades no Chile. Os resultados fornecem fortes evidências favoráveis à tese de que a publicização de informações diminuiu a concorrência, pois as margens aumentaram em média nove por cento, porém com considerável heterogeneidade entre as cidades. Em localidades de renda mais alta e procura mais intensa por informações de preço pelos consumidores, o resultado foi de fomento da concorrência. LUCO (2017) mostrou que os mecanismos que aumentam a transparência do mercado podem aumentar a concorrência e beneficiar os consumidores somente se os consumidores puderem acessar e usar facilmente as informações divulgadas.

27. No estado da Austrália Ocidental, em janeiro de 2001, foi instituído um programa de transparência denominado Fuelwatch<sup>11</sup>, que exige que os revendedores enviem ao governo diariamente, até as 14h, os preços a serem praticados a partir das 6h do dia seguinte, os quais devem ser mantidos fixos por 24 horas. As informações discriminadas por estabelecimento são publicadas pelo governo no site do programa, que tem como objetivo reduzir os custos de procura dos consumidores.

28. Ao analisar a evolução do referido mercado no período de quinze anos, BYRNE & DE ROOS (2016)<sup>12</sup> descobriram que surgiu um conluio tácito após a implementação da política de transparência de preços. Conceitualmente, a política era originalmente bem-intencionada: ao tornar os preços mais facilmente comparáveis, a elasticidade da demanda aumentaria, promovendo, assim, a concorrência no varejo. No entanto, a política tornou os preços de varejo perfeitamente observáveis não apenas para consumidores como também para as empresas, facilitando a comunicação entre as empresas através dos preços e o monitoramento da conduta dos rivais. O desfecho do artigo alerta:

*Em última análise, a política pode ter sido fundamental para o início do conluio tácito. Como tal, pode-se interpretar nosso estudo como um caso de cautela para as autoridades que consideram tais políticas. Muito trabalho ainda precisa ser feito teoricamente e empiricamente para informar os governos sobre as compensações de curto e longo prazo no uso da tecnologia da informação para tornar os preços transparentes tanto para a demanda quanto para o lado da oferta dos mercados. [Tradução livre]*

29. A Nota Técnica nº 16/2018/DEE/CADE sintetiza a discussão como transcrito a seguir:

*Do ponto de vista da demanda, a opacidade nos preços dos produtos para os consumidores é um problema, pois eleva os “searching costs” (custos de procura), gerando dificuldades de comparação de preços entre estabelecimentos e entre produtos (...)*

*Do ponto de vista da oferta, todavia, ao aumentar a informação sobre o preço dos produtos, é possível que, em teoria, os agentes venham a*

<sup>11</sup> Maiores informações disponíveis em: <[www.fuelwatch.wa.gov.au](http://www.fuelwatch.wa.gov.au)>

<sup>12</sup> BYRNE, David; DE ROOS, Nicolas. Learning to coordinate: A study in retail gasoline. 2016. Disponível em: <[https://www.ftc.gov/system/files/documents/public\\_events/945353/byrne\\_deroos.pdf](https://www.ftc.gov/system/files/documents/public_events/945353/byrne_deroos.pdf)>. Acesso em: 15/07/2018.

*utilizar a sinalização do mercado como um ponto focal (colusão tácita), situação na qual o preço se eleva mesmo que os agentes do mercado não conversem entre si ou combinem qualquer estratégia ilícita. Além disso, a formação de um cartel (colusão expressa), em que ilicitamente agentes combinam estratégias de preços, passa a ser mais provável, porque o custo de monitoramento da conduta entre os agentes do mercado passa a ser menor e a ameaça de punição aos desviantes passa a ser mais crível à medida em que são descobertas as traições ao cartel com maior facilidade e com menor custo. Ou seja, o aumento da publicidade em preços também gera uma pressão de preços para cima, considerando o maior risco de colusão.*

*Saber qual desses dois efeitos irá prevalecer é muito difícil. (...) Não havendo uma estrutura desconcentrada, com negligenciáveis barreiras à entrada e com elevado nível de rivalidade, é possível que essa diminuição do gap informacional venha a favorecer os efeitos de aumento de preços. Tal é particularmente preocupante em mercados propensos à cartelização. O setor de combustíveis líquidos tem esta característica.*

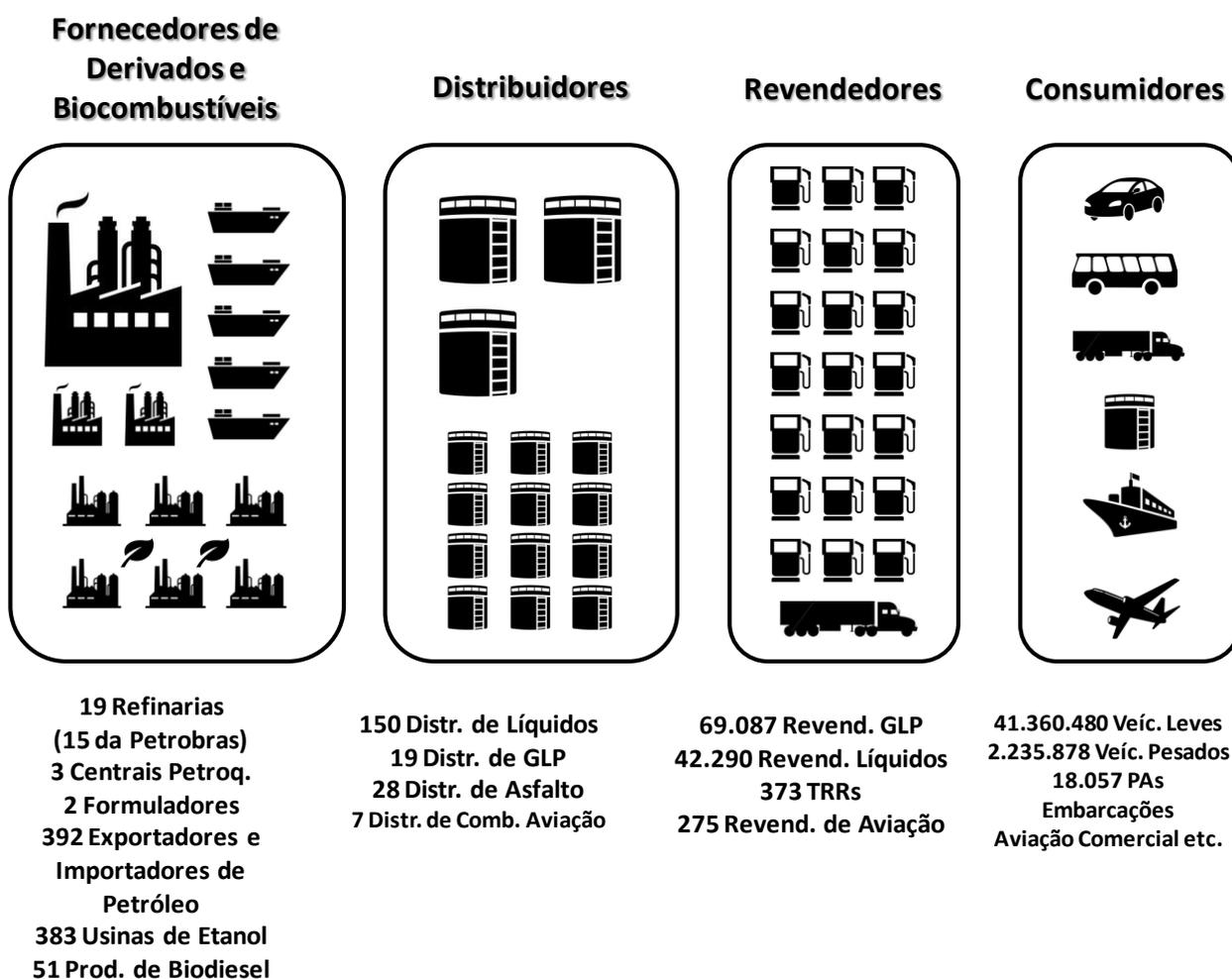
30. A exibição de informações de preços e seus componentes pode, portanto, resultar em impactos sobre a concorrência que devem ser levados em consideração pelo órgão regulador. A Lei nº 9.478/97 estabeleceu, em seu art. 1º, IX, a promoção da livre concorrência como princípio de política energética, impondo à ANP avaliar o impacto concorrencial de suas medidas.

31. Deste modo, cabe avaliar o formato e a extensão da divulgação das informações de preços capaz de atender, ao mesmo tempo, aos objetivos declarados de transparência e ao comando previsto na Lei do Petróleo de que cabe à ANP promover a livre concorrência nos mercados por ela regulados.

#### **IV. PROPOSIÇÃO DE REGULAMENTAÇÃO PARA AMPLIAR A TRANSPARÊNCIA DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DOS PREÇOS DE DERIVADOS DE PETRÓLEO E BIOCOMBUSTÍVEIS**

32. Antes de se iniciar o exame das possibilidades regulatórias para aumentar a transparência das informações relativas a preços de combustíveis, cabe tecer alguns comentários sobre a estrutura do mercado de combustíveis. A cadeia de abastecimento de combustíveis pode ser decomposta, conforme Figura 1, em quatro etapas: fornecedores de derivados de petróleo e de biocombustíveis; distribuidores de combustíveis líquidos, de GLP, de asfaltos e de combustíveis de aviação; revendedores de combustíveis líquidos, de GLP, de combustíveis de aviação e transportadores-revendedores-retalhistas (TRRs); e consumidores finais, incluindo os grandes consumidores que dispõem de pontos de abastecimento (PAs).

**Figura 1 - Diagrama explicativo da cadeia de abastecimento de derivados de petróleo.**



Fonte: SIMP/ANP; Boletim Abastecimento em Números nº 58<sup>13</sup>; ANFAVEA (2018)<sup>14</sup>

33. A concentração de mercado varia bastante entre as três primeiras etapas. A título de exemplo, a Petrobras foi responsável, em 2017, por: 74% do óleo diesel A, 88% da gasolina A, 99% do óleo combustível, 100% do querosene de aviação e 100% do GLP fornecidos na primeira etapa da cadeia, em âmbito nacional. Na etapa de distribuição, os três maiores grupos econômicos, tomados em conjunto, responderam por: 65% da gasolina C, 54% do etanol hidratado, 73% do óleo diesel B e 88% do querosene de aviação comercializados no Brasil, no mesmo ano. Já na última etapa da cadeia, a atuação é bem mais pulverizada: em maio de 2018, os revendedores varejistas de combustíveis líquidos somavam 42.290, sendo 18.349 não vinculados a distribuidores (bandeira branca), 69.087 revendedores de GLP, 373 TRRs e 275 revendedores de aviação.

34. As diferentes concentrações de mercado entre as etapas da cadeia resultam, dentre outros fatores, da presença de economias de escala. De modo geral, quanto mais a montante nesta cadeia, maiores são: a escala mínima viável economicamente e as barreiras à entrada que dela derivam. Os comportamentos dos distintos agentes econômicos, por sua vez, são afetados

<sup>13</sup> Disponível em: <[http://www.anp.gov.br/images/publicacoes/boletins-anp/Boletim\\_Abastecimento/58/Boletim\\_n58.pdf](http://www.anp.gov.br/images/publicacoes/boletins-anp/Boletim_Abastecimento/58/Boletim_n58.pdf)> Acesso em: 16/07/2018.

<sup>14</sup> Disponível em: <<http://www.anfavea.com.br/anuarios.html>> Acesso em: 16/07/2018.

por diversos fatores, os quais incluem: a própria estrutura de mercado, as informações disponíveis e os custos de procura.

35. Portanto, a escolha das opções regulatórias deve considerar não apenas os princípios e diretrizes da regulação, como também as características de cada etapa/segmento de mercado, que podem influenciar diferentemente os resultados regulatórios de medidas de caráter semelhante.

36. Feitas estas considerações iniciais, são apresentados, na sequência, o arcabouço regulatório atual atinente à obtenção e divulgação de dados de preços e a proposição de aprimoramento da regulamentação com o objetivo de ampliar a transparência na formação dos preços.

#### **IV.1 Arcabouço regulatório atual atinente à obtenção e divulgação de dados de preços**

37. Serão abordados, a seguir, os instrumentos regulatórios atualmente à disposição da ANP para obtenção e divulgação de dados de preços.

##### ***IV.1.1 Preços de produtores e importadores de derivados de petróleo (Portaria ANP nº 297/2001)***

38. A ANP acompanha os preços praticados por produtores e importadores nacionais de gasolina A, óleo diesel automotivo, óleo diesel marítimo, querosene de aviação (QAV), GLP, nafta petroquímica, óleo combustível A1, A2, B1 e B2, cimento asfáltico de petróleo 30 45 e 50 70 e asfalto diluído de petróleo de cura rápida 250 e de cura média 30, de acordo com procedimentos estabelecidos pela Portaria ANP nº 297, de 18/12/2001.

39. Os preços médios ponderados semanais são divulgados de forma segregada por produto e por abrangência geográfica (nacional e macrorregiões) no sítio eletrônico da Agência, em <http://www.anp.gov.br/precos-e-defesa-da-concorrenca/precos/precos-de-produtores>, garantindo à sociedade o conhecimento dos preços praticados pelos agentes econômicos de todos os segmentos do mercado, reduzindo a assimetria de informações e contribuindo para a transparência das práticas comerciais e para o bom funcionamento do mercado.

40. Os preços máximos, mínimos e médios ponderados, bem como outros dados relativos às suas comercializações, são carregados no *website* da ANP via sistema i-Engine pelos produtores e importadores até o quarto dia útil subsequente ao fechamento da semana de competência, em conformidade com instruções disponibilizadas na página da Agência na internet e incluem, quando cabem, as parcelas relativas à Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE e aos Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PIS/PASEP e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS.

##### ***IV.1.2 Preços de Distribuição de Produtos Asfálticos***

41. A ANP acompanha, por determinação do Tribunal de Contas da União, os preços de distribuição de produtos asfálticos, conforme Resoluções ANP n.º 27/2008, 28/2008, 35/2009, 31/2015 e 35/2016. Com base nas resoluções mencionadas, os dados de preços dos produtos

asfálticos<sup>15</sup> são encaminhados à ANP pelos agentes econômicos que exercem a atividade de distribuição.

42. O acompanhamento dos preços dos produtos asfálticos é feito por meio do Sistema de Informações de Movimentação de Produtos – SIMP, no qual são informadas todas as operações ocorridas no mês de referência pelos distribuidores, que declaram de forma individualizada as informações de preços e vendas dos produtos de todas as notas fiscais emitidas. Posteriormente, os preços médios ponderados por volume são calculados por produto, por mês e por região para publicação na Internet, no endereço <http://www.anp.gov.br/precos-e-defesa-da-concorrenca/precos/precos-de-distribuicao>.

43. No cálculo dos preços médios mensais divulgados no sítio eletrônico da ANP, somente são considerados os preços à vista dos produtos asfálticos, de acordo com suas regiões de origem, ponderados pelos respectivos volumes comercializados, com todos os impostos incluídos, exceto ICMS (em função das diferenças tributárias existentes entre as unidades da federação), PIS/Pasep e Cofins e sem inclusões de fretes entre origem e destino do produto.

44. Atualmente, a divulgação mensal dos preços médios ponderados dos produtos asfálticos ocorre de duas formas: (i) por região geográfica de origem do produto, independente da quantidade de distribuidoras comercializando naquela região; e (ii) por unidade da federação de origem do produto quando houver informação de, no mínimo, três distribuidoras atuando naquele estado.

#### ***IV.1.3 Levantamento de preços e de margens de comercialização de combustíveis (Portaria ANP n.º 202/2000)***

45. No desempenho da sua atribuição legal, a ANP acompanha semanalmente, por meio do Levantamento de Preços e de Margens de Comercialização de Combustíveis (LPMCC), o comportamento dos preços praticados pelas distribuidoras e postos revendedores de combustíveis, os quais são pesquisados em campo por empresa contratada pela Agência mediante pregão eletrônico.

46. Atualmente, o LPMCC abrange gasolina comum, etanol hidratado combustível, óleo diesel S-500, óleo diesel S-10, GNV e GLP (envasilhado em botijão de 13 kg), pesquisados em 459 municípios, de acordo com procedimentos estabelecidos pela Portaria ANP n.º 202, de 15/8/2000.

47. Os resultados das pesquisas – que incluem o preço de revenda e o preço de aquisição (na etapa de distribuição) pelo posto – são disponibilizados semanalmente à sociedade por meio do sítio eletrônico da ANP na internet (<http://www.anp.gov.br/precos-e-defesa-da-concorrenca/precos/levantamento-de-precos>). Essa divulgação possibilita ao consumidor tomar conhecimento dos preços praticados no mercado e fazer a melhor opção de compra. As pesquisas de preços também orientam a ANP na identificação, do ponto de vista estritamente econômico, de indícios de infrações à ordem econômica, tal como a formação de cartel. A página de divulgação dos resultados das pesquisas semanais, portanto, constitui importante ferramenta de pesquisa por parte da sociedade, sendo utilizada por agentes econômicos, órgãos de governo e consumidores em geral.

---

<sup>15</sup> CAP-30-45, CAP-50-70, CAP-85-100, CAP-150-200, CR-70, CR-250, CM-30, CM-70, RR-1C, RR-2C, RM-1C, RM-2C, RL-1C, LA-E, SBS 50/65, SBS 55/75, SBS 60/85, SBS 65/90, RR1C-E, RR2C-E, RM1C-E, RC1C-E, RL1C-E, AB8, AB22, LA-1C, LAN, EAI, LARC, 55/75-E, 60/85-E e 65/90-E.

48. Em 2017, a pesquisa disponibilizou à sociedade 244.755 unidades amostrais de preços de combustíveis automotivos e 221.804 de GLP (botijão P-13), em todas as unidades federativas.

49. Como parte do esforço continuado em prol da qualidade e confiabilidade dos dados gerados pela pesquisa, algumas medidas são adotadas pela ANP de modo a prevenir e corrigir eventuais erros nos dados divulgados. Os procedimentos de crítica abrangem a identificação de possíveis inconsistências nos dados pesquisados e validação dos mesmos, como por exemplo, o exame dos valores excessivamente discrepantes comparativamente com os valores praticados na localidade em que o mesmo foi coletado.

50. Adicionalmente, nos termos do contrato de prestação do serviço de pesquisa de preços, a empresa é obrigada a realizar procedimentos de auditoria das informações pesquisadas, visando a observar os parâmetros de qualidade, confiabilidade, exatidão e identificação da origem (rastreadibilidade). Tal procedimento de auditoria é realizado por amostragem aleatória, em contato por telefone aos postos.

#### ***IV.1.4 Infopreço***

51. O Infopreço é um sistema eletrônico que permite que os postos revendedores de combustíveis publiquem, voluntariamente, os preços que cobram pela gasolina, etanol, diesel S-10, diesel S-500 e gás natural veicular.

52. O objetivo da ANP com esse sistema é dar à sociedade mais uma opção para consulta dos preços dos combustíveis, além do Levantamento de Preços e de Margens de Comercialização de Combustíveis.

53. O sistema é atualizado diariamente e mostra CNPJ, nome do estabelecimento, endereço, produto, preço e data de cadastro da informação.

54. Os dados são declaratórios e de responsabilidade do posto revendedor.

55. As informações encontram-se disponíveis em: <http://www.anp.gov.br/precos-e-defesa-da-concorrenca/precos/infopreco>

### **IV.2 Proposição de aprimoramento da regulamentação com o objetivo de ampliar a transparência na formação dos preços**

56. Identificada a conveniência e a oportunidade de ampliação do nível de transparência no processo de formação dos preços de derivados de petróleo e biocombustíveis e observadas as ponderações de ordem concorrencial e as peculiaridades de cada segmento de mercado, são propostas, a seguir, ações de aprimoramento do arcabouço regulatório.

#### ***IV.2.1 Declaração de fórmula paramétrica de preços***

57. Todos os produtores e importadores de derivados de petróleo estariam obrigados a enviar à ANP, por meio de correio eletrônico, planilha contendo informações de preço de lista parametrizado, para cada um dos produtos à venda, em cada ponto de entrega, sempre que houvesse reajuste do preço e/ou alteração dos parâmetros da fórmula. A forma de envio dos

dados poderia, em princípio, evoluir para a utilização de sistema informatizado, o que envolveria posicionamento e ações da Superintendência de Tecnologia da Informação (STI).

58. Os agentes econômicos que atuam no fornecimento de derivados de petróleo e possuem participação de mercado regional<sup>16</sup>, por produto, igual ou superior a 20%, medida em volume (ou massa<sup>17</sup>) de produto vendido (agentes dominantes), seriam obrigados a publicarem, em seu próprio site na internet, a fórmula paramétrica utilizada para precificação do produto correspondente, bem como o preço de lista resultante, para cada um dos produtos à venda, em cada ponto de entrega.

59. No caso de agentes dominantes, a ANP publicaria imediatamente as mesmas informações em seu site na internet. Para os demais casos, a ANP publicaria anualmente as informações completas (incluindo componentes da fórmula), com defasagem mínima de 24 meses.

60. A fórmula paramétrica deve considerar: integralmente, dados de *benchmarks*, ou seja, preços de referência reconhecidos no mercado internacional, com substancial liquidez, representatividade para o mercado nacional e dados de fácil acesso; custos logísticos internacionais e domésticos. Outras parcelas também podem fazer parte da fórmula, de forma aditiva ou subtrativa, desde que claramente descritas, objetivas e passíveis de cálculo prévio pelo cliente.

61. A verificação dos preços praticados seria feita por meio dos preços declarados por meio do i-Simp, conforme exposto a seguir.

#### ***IV.2.2 Inclusão de fórmula paramétrica de preços em contratos de fornecimento de derivados de petróleo como elemento obrigatório para homologação (Resolução ANP nº 58/2014, a Resolução ANP nº 02/2005, a Resolução ANP nº 17/2006 e a Resolução ANP nº 49/2016)***

62. Do ponto de vista jurídico, de acordo com Rodrigo Cavalheiro Rodrigues, são elementos essenciais do contrato de compra e venda: consentimento, preço, coisa (qualquer coisa apreciada, que tenha valor econômico pode ser objeto de compra e venda). Para Haroldo Malheres Duclerc Verçosa, “o equilíbrio econômico é considerado um dos pressupostos para a celebração de um contrato. Se ele não se apresenta, o contrato correspondente é considerado celebrado com vício genético, que resultaria em sua nulidade ou anulabilidade”. Como fundamento jurídico indireto, cita o artigo 187 do NCC, que consideraria ilícita a imposição de um direito, exercido além dos limites ditados pelo seu fim econômico. Nesse aspecto, um contrato de fornecimento de combustível não deveria incluir a previsão de que uma das partes possa definir, a seu critério, o preço do produto comercializado. Na mesma linha, o artigo 489 do Código Civil brasileiro estabelece que: “nulo é o contrato de compra e venda, quando se deixa ao arbítrio exclusivo de uma das partes a fixação do preço”.

63. A teoria econômica considera que, em mercados nos quais haja empresas com poder de monopólio, os preços devam sofrer algum tipo de regulação. Assim, poderia ser evitada a transferência de ineficiências, ou a apropriação de lucros excedentes, pelo monopolista. A literatura também apresenta diferentes propostas para a tarifação, dentre elas, taxa de retorno, custo marginal ou preço limite.

64. No prisma da política energética, a iniciativa Combustível Brasil, lançada pelo Ministério de Minas e Energia, tem como objetivo propor ações e medidas para estimular a livre

---

<sup>16</sup> Sugere-se adotar, por simplificação, as cinco macrorregiões definidas pelo IBGE: Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul.

<sup>17</sup> Para os casos de GLP e produtos asfálticos.

concorrência e a atração de investimentos para o setor de abastecimento de combustíveis, diante do reposicionamento da Petrobras, com ênfase no estímulo à entrada de novos atores no setor e à livre concorrência. Uma de suas premissas é o fortalecimento de um ambiente regulatório objetivo, claro e previsível, que favoreça os investimentos no mercado de combustíveis. Nesse sentido, o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) aprovou as ações propostas pela iniciativa e editou a Resolução CNPE nº 15/17, na qual define diretrizes estratégicas para o mercado de combustíveis, que incluem o desenvolvimento de um mercado competitivo nos diversos elos da cadeia.

65. De acordo com o Planejamento Estratégico da ANP, uma de suas metas é o fomento aos investimentos na produção, distribuição e revenda de derivados de petróleo, por meio de “ações regulatórias que estimulem a diversidade da oferta de derivados e biocombustíveis para a garantia do abastecimento nacional e a qualidade dos produtos entregues ao consumidor”.

66. Ao reduzir incertezas e conceder maior previsibilidade aos agentes econômicos, o estabelecimento de uma sinalização de preços nos contratos de fornecimento de derivados de petróleo pode contribuir para novos investimentos e o fomento da concorrência nesses segmentos.

67. Deste modo, integra esta proposição regulatória, nos casos em que se exige homologação prévia da ANP, a inclusão compulsória de fórmula paramétrica de preços nos contratos. Caso haja alteração dos parâmetros<sup>18</sup> da fórmula prevista contratualmente, o aditivo contratual deve ser submetido a nova homologação pela ANP com antecedência mínima de 60 (sessenta) dias.

68. O preço efetivamente praticado não poderá divergir do calculado mediante a fórmula prevista em contrato, sujeitando-se o produtor infrator às penalidades aplicáveis na legislação vigente, por declaração de informação inverídica.

69. Destaque-se que a presente proposição implica em alterações da Resolução ANP nº 58/2014, da Resolução ANP nº 02/2005, da Resolução ANP nº 17/2006 e da Resolução ANP nº 49/2016 ao incluir novos requisitos para a homologação dos contratos regulamentados pelas referidas normas. A homologação desses contratos é operacionalizada pela Superintendência de Distribuição e Logística (SDL).

#### ***IV.2.3 Envio de informações de preços por meio do i-Simp (Resolução ANP nº 729, de 11.05.2018)***

70. A Resolução ANP n.º 17/2004 estabelece a obrigação de envio à ANP de informações mensais sobre as suas atividades a todo e qualquer agente econômico autorizado ou não pela ANP que seja responsável por atividades de importação, exportação, produção, processamento, movimentação, transporte e transferência, armazenamento e distribuição de petróleo, de qualquer derivado de petróleo, de gás natural ou de xisto, bem como de quaisquer outros produtos regulados pela ANP.

71. O Sistema de Informações de Movimentação de Produto (Simp) já se encontra tecnologicamente preparado para o recebimento de dados relativos a modalidade de frete e preço, respectivamente nos campos 24 e 27, conforme descrito na Resolução ANP n.º

---

<sup>18</sup> Os parâmetros diferenciam-se das variáveis, que oscilam de modo exógeno à interferência dos contratados.

729/2018<sup>19</sup>, a qual dispõe sobre os procedimentos de remessa de informações de movimentação à ANP por agentes regulados.

72. O envio de informações referentes a preços e frete por meio do Simp tornaria possível ampliar consideravelmente a base de dados de preços da Agência, abrangendo, entre outros, os seguintes agentes: (i) produtores e importadores de derivados de petróleo, gás natural e biocombustíveis; (ii) distribuidores de combustíveis líquidos, GLP, combustíveis de aviação e asfaltos. Isso dotaria a ANP de informações mais completas sobre os preços praticados nas operações de comercialização de produtos regulados.

73. A obrigatoriedade seria introduzida após um prazo para adequação tecnológica dos informantes. Na ocasião, deverão ser atualizados os manuais do SIMP divulgados no site da ANP<sup>20</sup>, e adotadas críticas informatizadas aplicáveis no momento do recebimento dos dados eletrônicos. Essas alterações procedimentais podem acarretar impactos na operacionalização do recebimento de informações pela ANP, a cargo da Superintendência de Distribuição e Logística (SDL).

74. A auditoria das informações declaradas pode incluir, entre outros expedientes: critérios amostrais, cruzamento de informações declaradas por distintos agentes, apuração da informação fiscal.

75. A divulgação pela ANP dos dados de preço de venda obedeceria aos seguintes critérios:

a. Produtores e importadores de derivados de petróleo, gás natural e biocombustíveis - médias ponderadas por volume, em cada ponto de entrega, com periodicidade mensal e defasagem máxima de 30 dias;

b. Distribuidores de Líquidos, combustíveis de aviação e GLP – médias ponderadas por volume, por UF e nacional, com periodicidade semanal e defasagem máxima de 30 dias;

c. Distribuidores de Líquidos, combustíveis de aviação e GLP – médias ponderadas por volume, por município, com periodicidade semanal e defasagem de 12 meses;

d. Distribuidores de Líquidos, combustíveis de aviação e GLP – médias ponderadas por volume, por distribuidor, por município, com periodicidade semanal e defasagem de 24 meses;

e. Distribuidores de Asfaltos – médias ponderadas por volume, por região (quando número de agentes for menor ou igual a 2) e por UF (quando número de agentes for maior que 2), com periodicidade mensal e defasagem máxima de 30 dias.

76. O grau adequado de transparência ao público das informações de preços na etapa de distribuição parece ser relativamente menor, com base nas seguintes premissas: (i) as informações de preços em etapas anteriores da cadeia pouco influenciam as decisões dos consumidores; (ii) os revendedores são empresas que possuem estrutura interna designada para providenciar as compras, estando os custos de procura já contabilizados no negócio; (iii) a estrutura concentrada em algumas empresas favorece a colusão.

---

<sup>19</sup> Anexo, Tabela 2.

<sup>20</sup> Em: <<https://simp.anp.gov.br/manuais.asp>>

77. Acrescente-se que, no momento em que as bases de dados de preços de produtores e importadores de derivados de petróleo geradas por meio do envio das planilhas de preços parametrizados e do i-SIMP atinjam um grau de completude e consistência considerado adequado, a continuidade do envio de dados por meio do i-Engine (Portaria ANP nº 297/2001) poderia ser reavaliada, em face da redundância dos processos.

#### ***IV.2.4 Aplicativo para celulares georreferenciado***

78. Recomenda-se a disponibilização à sociedade de aplicativos para celulares (*smartphones*) que contenham informações sobre localização georreferenciada dos estabelecimentos de revenda de combustíveis e preços praticados em tempo real, a serem servidas aos consumidores de forma oportuna e efetiva.

79. O aplicativo deve prever a possibilidade de o usuário agir de forma colaborativa para o aperfeiçoamento dos dados veiculados, mediante classificação da utilidade/veracidade da informação e/ou espaço para o preenchimento de nova informação numérica.

80. Seria ainda de grande valia que o aplicativo previsse em seu funcionamento, algoritmos de verificação automáticos contra possíveis distorções dos dados apresentados induzidas pelos usuários, com base, por exemplo, na localização georreferenciada do usuário, e no seu perfil de interação.

#### ***IV.2.5 Infopreço***

81. Por fim, propõe-se tornar obrigatório o envio de dados de preços de gasolina, etanol hidratado, óleo diesel, gás natural veicular (GNV) e gás liquefeito de petróleo (GLP) praticados pelos revendedores varejistas de combustíveis líquidos e de GLP por meio do Infopreço, proporcionando à ANP e à sociedade um nível de transparência completo, em tempo real, acerca dos preços destes combustíveis praticados ao consumidor.

82. Não obstante, uma vez que todas as informações recebidas são divulgadas pela ANP, recomenda-se que a obrigatoriedade seja implementada apenas após a entrada em operação do aplicativo georreferenciado de preços descrito no item IV.2.4. Esta recomendação justifica-se por dois motivos: (i) cautela em torno dos efeitos líquidos do aumento de transparência nessa etapa sobre o próprio comportamento dos preços – quanto mais acessíveis e úteis forem as informações disponíveis aos consumidores, maior será a probabilidade de se fomentar a concorrência nestes mercados; (ii) complementaridade dos meios informacionais, visto que, por meio do aplicativo, os consumidores contribuiriam com informações importantes para a verificação da consistência dos dados encaminhados no sistema Infopreço.

83. O não envio das informações e/ou o envio de informações inverídicas sujeitaria os agentes responsáveis às penalidades aplicáveis, com base na Lei nº 9.847/99.

84. No momento em que as bases de dados de preços de distribuição e revenda de combustíveis geradas por meio do i-SIMP, do aplicativo para celulares e do Infopreço atingissem um grau de completude e consistência considerado adequado, a continuidade do Levantamento de Preços e de Margens de Comercialização de Combustíveis (Portaria ANP nº202/2000) poderia ser reavaliada, em face dos custos envolvidos e arcados pela Administração Pública.

85. No Anexo I são apresentados quadros que sintetizam os instrumentos regulatórios do arcabouço regulatório atual e os propostos com o objetivo de ampliar a transparência na formação dos preços.

## V. CONCLUSÕES

86. Esta Nota Técnica apresenta e analisa possíveis alternativas regulatórias com o objetivo de ampliar a transparência no processo de formação de preços dos combustíveis, atuando no sentido de proteger os interesses dos consumidores e promover a livre concorrência.

87. Para cumprir esse objetivo foram abordadas questões legais, regulatórias, concorrenciais e econômicas acerca da divulgação de informações de preços. Como a ANP não possui atribuição legal para regular preços, tampouco a quantidade ofertada, deve atingir o objetivo legal, quanto à proteção dos interesses do consumidor e promoção da livre concorrência, por meio da proteção do processo competitivo nos mercados.

88. Desse modo, a divulgação de informações de preços e custos enviadas pelos agentes regulados deve ser precedida da avaliação dos seus impactos sobre a competitividade dos demais agentes econômicos. Quanto a isso, se por um lado a falta de transparência nos preços dos produtos para os consumidores seria uma falha de mercado relacionada com “custos de procura”, que representam a dificuldade de comparação de preços entre estabelecimentos e/ou entre produtos; por outro lado há um risco muito elevado de que a publicização de preços e de margens de lucro possam vir a gerar um efeito anticoncorrencial não desejado, com consequente elevação de preços ao consumidor final, conforme ressaltado pelo Cade após análise de estudos teóricos e decisões regulatórias adotadas por alguns países (tópico III desta Nota).

89. Com base nesse contexto, após avaliação do arcabouço regulatório existente quanto à obtenção e divulgação de dados de preços, propuseram-se medidas com vistas a aprimorar a regulamentação, de modo a ampliar a transparência na formação de preços, quais sejam:

- (i) Obrigação a todos os produtores e importadores de derivados de petróleo de informar, à ANP, o preço de lista parametrizado, por produto e ponto de entrega, sempre que houver reajuste de preços e/ou alteração de parâmetros da fórmula. Os agentes econômicos dominantes seriam obrigados a publicarem, em seu próprio site na internet, a fórmula paramétrica utilizada para precificação do produto correspondente, bem como o preço de lista resultante, para cada um dos produtos à venda, em cada ponto de entrega. Em paralelo, a ANP publicaria, para esses agentes dominantes, as mesmas informações em seu *site*. Para os demais casos, a ANP publicaria anualmente as informações completas (incluindo componentes da fórmula), com defasagem mínima de 24 meses;
- (ii) Envio de informações à ANP por meio do *i-Simp*. A divulgação dessas informações se daria da seguinte forma:
  - a) Produtores e importadores de derivados de petróleo, gás natural e biocombustíveis - médias ponderadas por volume, em cada ponto de entrega, com periodicidade mensal e defasagem máxima de 30 dias;
  - b) Distribuidores de Líquidos, combustíveis de aviação e GLP – médias ponderadas por volume, por UF e nacional, com periodicidade semanal e defasagem máxima de 30 dias;

- c) Distribuidores de Líquidos, combustíveis de aviação e GLP – médias ponderadas por volume, por município, com periodicidade semanal e defasagem de 12 meses;
  - d) Distribuidores de Líquidos, combustíveis de aviação e GLP – médias ponderadas por volume, por distribuidor, por município, com periodicidade semanal e defasagem de 24 meses;
  - e) Distribuidores de Asfaltos – médias ponderadas por volume, por região (quando número de agentes for menor ou igual a 2) e por UF (quando número de agentes for maior que 2), com periodicidade mensal e defasagem máxima de 30 dias;
- (iii) Disponibilização à sociedade de aplicativos para celulares (*smartphones*) que contenham informações sobre localização georreferenciada dos estabelecimentos de venda de combustíveis e preços praticados em tempo real;
  - (iv) Tornar obrigatório, apenas após a entrada em operação de aplicativo georreferenciado de preços previsto no item (iii), o envio de dados de preços de gasolina, etanol hidratado, óleo diesel, gás natural veicular (GNV) e gás liquefeito de petróleo (GLP) praticados pelos revendedores varejistas de combustíveis líquidos e de GLP por meio do Infopreço.
90. A proposta apresentada visa a aumentar a transparência no processo de formação de preços de derivados de petróleo e biocombustíveis, para os órgãos públicos e (de maneira seletiva) para o público em geral, considerando, como já destacado: os fundamentos legais e princípios regulatórios; os benefícios potenciais e os riscos de impactos concorrenciais adversos; as características estruturais e de comportamento de cada segmento.

**Abel Abdalla Torres**

Assessor de Defesa da Concorrência e Regulação Econômica

**Douglas Pereira Pedra**

Assessor de Defesa da Concorrência, Estudos e Regulação Econômica

**Bruno Valle de Moura**

Superintendente Adjunto de Defesa da Concorrência, Estudos e Regulação Econômica

De acordo.

**Bruno Conde Caselli**

Superintendente de Defesa da Concorrência, Estudos e Regulação Econômica

# ANEXO I

## Quadro 1 – Instrumentos regulatórios atualmente utilizados pela ANP

Características gerais dos dados				Obtenção dos dados			Divulgação dos dados			
Tipo de Agente	Produtos	Origem / Natureza do dado	NF-e disponível?	Seleção do dado	Quem envia? / Como envia? / Como são verificados?	Nível máximo de desagregação disponível internamente	Agregação dos dados divulgados	Abrangência geográfica (disponível para pesquisa)	Canal de Divulgação	Periodicidade / Defasagem de divulgação
Produtores e importadores de derivados de petróleo	Gasolina A, Óleo Diesel, Querosene de Aviação (QAV), Gás Liquefeito de Petróleo (GLP), Óleo Combustível A1, Óleo Combustível A2, Óleo Combustível B1, Cimento Asfáltico de Petróleo 50 60 / 50 70, Asfalto Diluído de Petróleo de Cura Rápida 250, Asfalto Diluído de Petróleo de Cura Média 30, Cimento Asfáltico de Petróleo 30 45, Óleo Diesel Não Rodoviário	preço de NF de venda / Declaração Compulsória	Não	totalidade	via i-Engine/ Por critérios estatísticos de consistência	média ponderada por semana por agente econômico, por derivado	Mínimos, Máximos e Médias ponderadas por volume	por Região e Brasil	Na seção de preços e defesa da concorrência > preços>preços de produtores e importadores de derivados de petróleo	semanal / Máximo 7 dias
Distribuidores de Líquidos e GLP	Gasolina A, Óleo Diesel, Querosene de Aviação (QAV), Gás Liquefeito de Petróleo (GLP), Óleo Combustível A1, Óleo Combustível A2, Óleo Combustível B1, Óleo Diesel Não Rodoviário	preço de NF de venda / Pesquisado	Não	amostral	Empresa de pesquisa contratada / FTP/ Por critérios estatísticos de consistência	preço por posto revendedor no dia de coleta por combustível	por revendedor pesquisado média simples Média ponderada por volume	por endereço do posto revendedor por município por UF e Brasil	Sistema de Levantamento de Preços no site da ANP	semanal / Máximo 7 dias
Distribuidores de Asfaltos	CAP-30-45, CAP-50-70, CAP-85-100, CAP-150-200, CR-70, CR-250, CM-30, CM-70, RR-1C, RR-2C, RM-1C, RM-2C, RL-1C, LA-E, SBS 50/65, SBS 55/75, SBS 60/85, SBS 65/90, RR1C-E, RR2C-E, RM1C-E, RC1C-E, RL1C-E, AB8, AB22, LA-1C, LAN, EAI, LARC, 55/75-E, 60/85-E e 65/90-E	preço de NF de venda / Declaração Compulsória	Sim	totalidade	Agentes / i-SIMP/ Por amostragem (via NF-e)	preço por agente econômico, por NF de venda, por dia e por produto asfáltico	Média ponderada por volume	por Região (quando número de agentes menor ou igual a 2) por UF (quando número de agentes maior que 2)	Na seção de preços e defesa da concorrência > preços > preços de distribuição de produtos asfálticos no site da ANP	Mensal / Máximo 30 dias
Revendedores	Gasolina Comum, Etanol Hidratado, Diesel S500, Diesel S10 e GNV	Preços ostentados / Declaração Facultativa	Não	Parcial (voluntário)	Agentes / via Infopreço / Nenhum	preço por posto revendedor no dia informado, por combustível	por preço informado	por endereço do posto revendedor	planilha Excel no site da ANP	diária / 1 (um) dia
Revendedores	Gasolina Comum, Etanol Hidratado, Diesel S500, Diesel S10, GNV e GLP P13	Preços ostentados / Pesquisado	Não	amostral	Empresa de pesquisa contratada / FTP/ Por critérios estatísticos de consistência	preço por posto revendedor no dia de coleta, por combustível	por preço pesquisado média simples Média ponderada por volume	por endereço do posto revendedor por município por UF e Brasil	Sistema de Levantamento de Preços no site da ANP	semanal / Máximo 7 dias

## Quadro 2 – Instrumentos regulatórios a serem utilizados na proposta de regulamentação

Características gerais dos dados				Obtenção dos dados			Divulgação dos dados			
Tipo de Agente	Produtos	Origem e Natureza do dado	NF-e disponível?	Seleção do dado	Quem envia? / Como envia? / Como são verificados?	Nível máximo de desagregação disponível internamente	Tipos de dado divulgado	Abrangência geográfica (disponível para pesquisa)	Canal de Divulgação	Periodicidade / Defasagem de divulgação
Produtores e importadores de derivados de petróleo	Gasolina A, Óleo Diesel, Querosene de Aviação (QAV), Gás Natural, Gás Liquefeito de Petróleo (GLP), Óleo Combustível A1, Óleo Combustível A2, Óleo Combustível B1, Cimento Asfáltico de Petróleo 50 60 / 50 70, Asfalto Diluído de Petróleo de Cura Rápida 250, Asfalto Diluído de Petróleo de Cura Média 30, Cimento Asfáltico de Petróleo 30 45, Óleo Diesel Não Rodoviário	fórmula paramétrica de preço e preço de lista / Declaração Compulsória	Não	referência	Agentes / sistema a ser desenvolvido / desvios serão avaliados individualmente	preço parametrizado por ponto de entrega, por combustível	fórmula paramétrica de preço e preço de lista, por combustível	em cada ponto de entrega	No site da ANP	anual / mín. 24 meses
Agentes dominantes no fornecimento de derivados de petróleo	Gasolina A, Óleo Diesel, Querosene de Aviação (QAV), Gás Natural, Gás Liquefeito de Petróleo (GLP), Óleo Combustível A1, Óleo Combustível A2, Óleo Combustível B1, Cimento Asfáltico de Petróleo 50 60 / 50 70, Asfalto Diluído de Petróleo de Cura Rápida 250, Asfalto Diluído de Petróleo de Cura Média 30, Cimento Asfáltico de Petróleo 30 45, Óleo Diesel Não Rodoviário	fórmula paramétrica de preço e preço de lista / Declaração Compulsória	Não	referência	Agentes / sistema a ser desenvolvido / desvios serão avaliados individualmente	preço parametrizado por ponto de entrega, por combustível	fórmula paramétrica de preço e preço de lista, por combustível	em cada ponto de entrega	publicação em sites próprios dos agentes e da ANP	variável / tempo real
Produtores e importadores de derivados de petróleo e biocombustíveis	Gasolina A, Óleo Diesel, Querosene de Aviação (QAV), Gás Natural, Gás Liquefeito de Petróleo (GLP), Óleo Combustível A1, Óleo Combustível A2, Óleo Combustível B1, Cimento Asfáltico de Petróleo 50 60 / 50 70, Asfalto Diluído de Petróleo de Cura Rápida 250, Asfalto Diluído de Petróleo de Cura Média 30, Cimento Asfáltico de Petróleo 30 45, Óleo Diesel Não Rodoviário, Etanol Anidro, Etanol Hidratado	preço de NF de venda / Declaração Compulsória	Sim	totalidade	Agentes / via SIMP / cruzamento, consultas aos documentos fiscais	preço praticado na NF, por produto, por dia	Médias ponderadas por volume	em cada ponto de entrega	Na seção de preços e defesa da concorrência > preços->preços de produtores e importadores de derivados de petróleo	mensal / máx. 30 dias
Distribuidores de Líquidos, combustíveis de aviação e GLP	Gasolina A, Óleo Diesel, Querosene de Aviação (QAV), Gás Liquefeito de Petróleo (GLP), Óleo Combustível A1, Óleo Combustível A2, Óleo Combustível B1, Óleo Diesel Não Rodoviário	preço de NF de venda / Declaração Compulsória	Sim	totalidade	Agentes / via SIMP / consultadas mediante convênio com RFB	preço praticado na NF, por produto, por dia	Média ponderada do distribuidor	por município	No site da ANP	semanal / 24 meses semanal / 12 meses semanal / máx. 30 dias
Distribuidores de Asfaltos	CAP-30-45, CAP-50-70, CAP-85-100, CAP-150-200, CR-70, CR-250, CM-30, CM-70, RR-1C, RR-2C, RM-1C, RM-2C, RL-1C, LA-E, SBS 50/65, SBS 55/75, SBS 60/85, SBS 65/90, RR1C-E, RR2C-E, RM1C-E, RC1C-E, RL1C-E, AB8, AB22, LA-1C, LAN, EAI, LARC, 55/75-E, 60/85-E e 65/90-E	preço de NF de venda / Declaração Compulsória	Sim	totalidade	Agentes / i-SIMP / Por amostragem (via NF-e)	preço por agente econômico revendedor por NF de venda, por dia e por produto asfáltico	Média ponderada por volume	por Região (quando número de agentes menor ou igual a 2) por UF (quando número de agentes maior que 2)	Na seção de preços e defesa da concorrência > preços->preços de distribuição de produtos asfálticos no site da ANP	Mensal / máx. 30 dias
Revendedores	Gasolina Comum, Etanol Hidratado, Diesel S500, Diesel S10 e GNV	Preços ostentados / Declaração Compulsória	Não	totalidade	Agentes / via Infopreço / feed-back dos consumidores e algoritmos informatizados	preço por posto revendedor no dia informado, por combustível	por preço informado	por endereço do posto revendedor	aplicativo de celular georreferenciado	Em tempo real
Revendedores	Gasolina Comum, Etanol Hidratado, Diesel S500, Diesel S10, GNV e GLP P13	Preços ostentados / Pesquisado	Sim	amostral	Empresa de pesquisa contratada / FTP / NFC-es, consultadas mediante convênio com Confaz	preço por posto revendedor no dia de coleta, por combustível	por preço pesquisado média simples Média ponderada por volume	por endereço do posto revendedor por município por UF e Brasil	Sistema de Levantamento de Preços no site da ANP	semanal / Máximo 7 dias