

I - Introdução^[1]

1. Em 04 de abril de 2024, foi publicado o Aviso de Consulta Prévia nº 1/2024 (SEI 3902197), comunicando a realização de consulta prévia, por 45 dias, do Relatório Preliminar de Análise de Impacto Regulatório (RPAIR) nº 2/2024/SDC (SEI 3742852) referente à revisão da Resolução ANP nº 795, de 5 de julho de 2019 (Ranp 795/2019). Posteriormente, o prazo da consulta prévia foi prorrogado até 4 de junho de 2024, pelo Aviso de Alteração de Prazo de Consulta Prévia nº 1/2024, publicado em 21 de maio de 2024 (SEI 4034405), motivado por solicitação do Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás – IBP (SEI 4000991).

2. Nesse contexto, cabe observar que o artigo 14 da Instrução Normativa nº 8, de 17 de agosto de 2021, dispõe sobre a obrigatoriedade de publicação do relatório de consulta prévia (bem como do relatório de consulta pública) e elenca as informações mínimas que devem ser apresentadas no relatório. Segundo esse artigo:

3. Este Relatório tem como propósito o cumprimento do disposto no artigo acima transcrito e, além desta introdução, contém mais duas seções. Na próxima serão apresentadas sínteses das contribuições recebidas e, na última, as considerações finais desta Superintendência.

Art. 14 O relatório da consulta prévia e o relatório da consulta pública serão disponibilizados no sítio da ANP na internet e conterão, no mínimo, as seguintes informações:

I - a quantidade de contribuições recebidas;

II - a quantidade de participantes classificada por perfil, como: agente econômico, órgão de classe ou associação, órgão de defesa do consumidor, instituição governamental, organização não governamental (ONG), consumidor ou usuário de serviços ou outro;

III - as contribuições recebidas, acompanhadas da justificativa e da identificação do participante e, no caso de consulta pública, a referência ao dispositivo da minuta de ato normativo a que se refere a contribuição.

4. Este Relatório tem como propósito o cumprimento do disposto no artigo acima transcrito e, além desta introdução, contém mais duas seções. Na próxima serão apresentadas sínteses das contribuições recebidas e, na última, as considerações finais desta Superintendência.

II. Contribuições Recebidas no Âmbito da Consulta Prévia do RPAIR nº 02/2024/SDC

5. Ao longo da consulta prévia, foram recebidas 11 contribuições, sendo 4 de agentes econômicos (Petrobras, On Petro, Cia Ultragaz, Refinaria Mataripe), 5 de associações de classe (IATA, Brasilcom, Abilivre, Refina Brasil e IBP) e 2 de governo (SDL/ANP e Ministério da Fazenda). As contribuições recebidas estão resumidas nos textos abaixo e sintetizadas na tabela em anexo.

II.1 Superintendência de Distribuição e Logística/ANP - Governo

6. A SDL apresentou a Nota Técnica nº 4/2024/SDL/ANP-RJ (SEI 4031725), por meio da qual busca subsidiar o processo de revisão da Ranp nº 795/2019. O documento aborda três pontos principais: o entendimento da SDL sobre a homologação prévia de contratos de fornecimento de produtos entre produtor e distribuidor, uma alternativa à sistemática vigente, as adaptações necessárias para adoção desta alternativa, considerando a proposição apresentada pela SDC no Ofício 107/2024/SDC/ANP-RJ.

7. De forma geral, a SDL entende que o procedimento de homologação prévia, além de impactar a atividade administrativa, inclui riscos desnecessários à continuidade do abastecimento, tem custo regulatório desproporcional ao benefício informacional e não robustece as atividades precípuas de monitoramento do abastecimento delegadas pelo artigo 8º da Lei do Petróleo. Nesse sentido, argumenta

que não caberia mais homologar contratos previamente ao fornecimento de produto.

8. A SDL propõe que os contratos mantenham a necessidade de atendimento dos requisitos hoje presentes nas resoluções que disciplinam as atividades de distribuidor. Ou seja, os termos pactuados precisam informar volumes, preços, local de fornecimento, quantitativos, entre outros. Porém, propõe que os contratos passem a ter plena exequibilidade a partir da assinatura, sendo, em seguida, informados à ANP. Em complemento, relata que a SDL poderá solicitar maiores informações sobre os instrumentos ou mesmo a sua apresentação para fins de aferição do adimplemento dos requisitos das resoluções, no escorreito exercício do poder de polícia estatal, em conformidade com a Lei do Petróleo.

9. No que diz respeito às atividades da SDC, a SDL sugere que as diversas resolução deixem de prever a homologação prévia dos contratos de fornecimento, sem prejuízo de a SDC realizar exigências que julgar cabíveis para as análises amostrais de manutenção dos modelos de contrato. A SDL se prontifica a, conjuntamente, com a SDC realizar esse tipo de análise amostral a posteriori para fins de monitoramento do atendimento aos elementos de contratos previstos na regulação.

10. Ademais, a SDL adiciona à proposta de alteração regulatória, a sugestão de alteração das resoluções de distribuição para extinguir o instituto da homologação prévia, reduzindo os custos regulatórios envolvidos e concentrando os custos administrativos na atividade de análise das operações a posteriori, tendo por fulcro dessa mudança de orientação o princípio da boa-fé e a redução dos custos regulatórios. Nesse sentido, a SDL propõe a substituição do instrumento de homologação prévia pela informação dos contratos à ANP em até 30 dias após a sua assinatura.

11. A SDL não apresentou propostas ou considerações acerca dos temas relativos a preços indicativos, condições de formação e reajuste de preços e cláusula de restrição de destino.

II.2 - Petrobras – Agente Econômico

12. A Petrobras enviou suas contribuições ao Rpair nos Anexos 1 e 2 (documentos SEI 4069003 e 4069004, respectivamente), da Carta DNL/PRRE/ARX 0054/2024 (SEI 4069002). Considerando o elevado número de contribuições apresentados pela empresa e o escopo deste relatório, optou-se por apresentar nesta subseção um resumo. A planilha anexa (SEI 4174599) apresenta outras contribuições apresentadas pela empresa, além daquelas aqui relatadas.

13. A Petrobras considera que a descrição do problema está incompleta e deixa de abordar questões relevantes. Segundo a empresa, é possível observar que o RPAIR destaca o problema exclusivamente sob a perspectiva dos refinadores, ou seja, somente sob a perspectiva de um dos elos da cadeia de suprimentos de derivados. A Petrobras considera que, ao tratar somente da relação produtor-distribuidor, o RPAIR simplifica de forma excessiva a complexidade do mercado de combustíveis, deixando, assim, de considerar que essa relação é parte de uma cadeia de suprimentos integrada, a qual conta, inclusive, com a atuação de importadores e distribuidores no elo do suprimento primário. Para a empresa, a descrição do contexto fático, do qual se extrai o problema regulatório, deixa de abordar questões relevantes ao setor de distribuição, como a interação entre as próprias distribuidoras, a interação dessa atividade com as atividades de movimentação e armazenagem portuária e com o elo da revenda. Adicionalmente, a Petrobras reitera que o RPAIR deixou de considerar que foi estendido às distribuidoras a autorização para importação de derivados, e que estas passaram a compor a diversidade de agentes integrantes do elo do fornecimento primário de combustíveis.

14. Dessa forma, a Petrobras conclui que as consequências apresentadas no RPAIR – prejuízo a investimentos, prejuízo a importações, aumento de riscos de negócio, prejuízo à dinâmica concorrencial e impacto em preços – que possuem como causa a relação entre produtor e distribuidor, é parcial e limitada ao atribuir a responsabilidade, exclusivamente, aos agentes que atuam em um dos elos da cadeia.

15. Em relação ao tema de preços de lista, a Petrobras considera que a obrigatoriedade de publicação dos preços de lista e as sugestões de ampliação da divulgação relacionada à formação dos preços praticados no mercado regulado de derivados de petróleo são medidas questionáveis por se

tratarem de informações concorrencialmente sensíveis, cujo impacto à concorrência e aos consumidores deve ser objeto de cautelosa análise sob ponto de vista concorrencial, haja vista o incremento do risco de possível uniformização de preços, cartelização do setor e do aumento dos preços aos consumidores.

16. Considerando o cenário de manutenção do modelo vigente de publicização de preços de lista, a Petrobras entende que a opção regulatória mais adequada seria a que estende a obrigatoriedade de publicação de preço de lista para todos, contemplando, inclusive, os agentes que atualmente não possuem sítio eletrônico, visando facilitar o acesso e reduzir os custos de obtenção dos dados pelos interessados. Para isso, recomenda que a ANP disponibilize em seu sítio eletrônico, em um canal único, uma área específica para publicação dos preços de lista de todos os agentes regulados.

17. Ademais, considerando a transversalidade do tema, a Petrobras recomenda que o Cade se manifeste a respeito do resultado do Relatório Preliminar de Análise de Impacto Regulatório. Por esse motivo, solicita que o Cade seja instado para que apresente formalmente a sua contribuição à Consulta Prévia, com base no Acordo de Cooperação Técnica estabelecido entre a ANP e a Autoridade Antitruste, que prevê a cooperação com vistas à promoção da concorrência nas normas a serem editadas pela Agência.

18. Nesse sentido, a Petrobras destaca que a ampliação de divulgação dos preços de lista pode gerar um risco aos agentes de mercado, pois, ainda que não haja dolo, por ter acesso às informações, uma conduta tida como uniforme pode ser elemento suficiente para uma investigação e eventual condenação de prática de cartel pelo Cade.

19. Quanto à temática de formação e reajuste dos preços indicativos, a Petrobras entende que a obrigatoriedade da divulgação das variáveis endógenas e exógenas e a estipulação de prazos para a divulgação das variáveis endógenas tem como efeito prático a obrigatoriedade de inclusão de uma fórmula de preços no contrato e, por conseguinte, se caracteriza como regulação de preços. Nesse contexto, ela ressalta que não há qualquer disposição na Lei nº 9.478/1997 que dê competência à Agência para regular preços ou condições comerciais inseridas nos contratos celebrados entre os agentes regulados.

20. Além disso, a Petrobras pontua que a divulgação de variáveis endógenas da formação do preço tem como consequência a divulgação da estratégia comercial do vendedor e, assim, do seu segredo de negócio. Nesse sentido, a empresa entende que o produtor fornecerá suas informações estratégicas. No entendimento da Petrobras, algumas informações são tidas como segredos comerciais, consideradas como propriedade imaterial, a qual encontra tutela jurídica na Constituição Federal. Neste sentido, a opção regulatória feriria outro princípio constitucional: o direito de propriedade.

21. A Petrobras também ressalta que a opção regulatória apontada no RPAIR para os preços indicativos inviabilizará a execução da estratégia comercial para diesel e gasolina que a Petrobras implementou a partir de maio de 2023, tendo como um dos seus principais princípios a mitigação da volatilidade das cotações internacionais e da taxa de câmbio sobre os preços de venda da Petrobras para as distribuidoras no Brasil.

22. Nesse sentido, a empresa destaca que, desde maio de 2023, passou a adotar uma nova estratégia comercial para diesel e gasolina, em substituição à política de preços anterior, que tinha como único parâmetro o preço de paridade de importação (PPI). A estratégia comercial vigente usa dois parâmetros: o primeiro é o custo alternativo do cliente, valor a ser priorizado na precificação, que contempla as principais alternativas de suprimento, sejam fornecedores dos mesmos produtos ou de produtos substitutos. O outro parâmetro é o valor marginal para a Petrobras, que é baseado no custo de oportunidade dadas as diversas alternativas para a companhia, dentre elas: produção, importação e exportação do referido produto e/ou dos petróleos utilizados no refino. Segundo a Petrobras, esse parâmetro busca capturar as melhores condições de refino e logística da empresa, e sua incorporação na estratégia comercial, permite que ela mitigue a alta volatilidade do mercado internacional e da taxa de câmbio.

23. Adicionalmente, a Petrobras afirma que informa semanalmente a seus clientes as referências que utiliza para acompanhamento do mercado, permitindo que cada cliente possa também ajustar as suas estimativas/acompanhamentos. Soma-se a isso, um conjunto de dados disponibilizado

pela ANP em seu site, incluindo painéis dinâmicos, dados estatísticos e relatórios com periodicidades diversas, abordando a questão dos preços e do atendimento ao mercado por diversos agentes. E uma variedade de dados e informações sobre o mercado brasileiro de combustíveis produzidos por agentes privados, incluindo publicações de agências internacionais, como Platts e Argus, consultorias nacionais e internacionais, e bancos ou assessores financeiros.

24. Dessa forma, a Petrobras considera que há transparência para o mercado e fiscalização pelos órgãos de controle, de forma que ela não percebe a necessidade de uma regulação que encerre a liberdade de precificação no fornecimento primário, impondo a parametrização dos preços através da predeterminação de variáveis exógenas e endógenas.

25. Ademais, a Petrobras considera que a imposição de parametrização de preços por meio de fórmulas com uso de variáveis exógenas e/ou endógenas não confere previsibilidade de preços aos agentes envolvidos, compradores ou vendedores. Isso porque a imprevisibilidade é característica intrínseca das variáveis exógenas envolvidas e que são preponderantes no cálculo das referências para precificação.

26. No que tange à vedação de cláusulas de destino, a Petrobras considera que a prática de descontos condicionados à destinação do produto é legítima sob a ótica do direito concorrencial posto que:

I - Não há discriminação entre os adquirentes, uma vez que a condição é extensiva a todos os clientes que operam no polo de venda;

II - Não são impostas restrições para comercialização do produto, podendo o adquirente comercializá-lo para qualquer interessado e destiná-lo a qualquer região;

III - Não há exigência de exclusividade no fornecimento, isto é, o adquirente pode realizar fluxo a partir de outro fornecedor para a mesma região, portanto não há efeitos restritivos à concorrência;

IV - Oferece aos clientes um incentivo econômico que compensa os diferenciais de custos entre pontos de suprimento, propiciando uma maior eficiência de custos de suprimento na cadeia que pode se reverter em benefícios para o consumidor;

V - Fomenta a competição nos mercados de destino, de tal forma que os distribuidores que por ele concorrem podem buscar condições comerciais mais atrativas junto aos seus fornecedores ou mesmo uma estrutura de custos mais eficiente.

27. Em relação ao processo de homologação dos contratos, a Petrobras entende que a homologação prévia dos contratos comerciais ou dos modelos de contratos introduz rigidez ao processo comercial, retarda a implantação de novos modelos comerciais, e interfere indevidamente na livre iniciativa e na livre negociação contratual entre as partes envolvidas. Defende a adoção do modelo de atuação *ex-post* da Agência, deixando de existir a obrigatoriedade de homologação prévia dos contratos e aditivos para início do fornecimento, e passando a ser prevista a obrigação para todos os agentes regulados de protocolar seus contratos na Agência através do SEI após, por exemplo, um prazo de 30 dias a partir da assinatura entre as Partes.

II.3 - On Petro – Agente Econômico

28. A distribuidora On Petro sugere que seja retirada a obrigatoriedade de publicação dos preços de lista vigentes, bem como os praticados nos doze meses anteriores, por data de vigência, para o óleo combustível B1. A justificativa se dá devido ao aumento da abrangência de vendas carga a carga para cumprimento da resolução quando considerada também a venda de óleo diesel B S10 e B S500, o que torna o processo enorme e moroso, impactando até mesmo na análise.

29. A On Petro não teceu considerações sobre os demais temas. As contribuições da empresa estão registradas na planilha que consolidou a resposta dos agentes ao formulário desenvolvido no Windows forms (SEI 4139796).

II.4 - Cia Ultragas S.A. - Agente Econômico

30. A Ultragas sugere a revogação da exigência de homologação prévia, pois considera desnecessário que todos os termos dos contratos com fornecedores sejam previamente homologados pela ANP. De acordo com a empresa, bastaria o envio das informações principais para efeito de monitoramento, reduzindo, assim, o impacto regulatória/burocrático nas relações dos agentes privados.

31. A distribuidora entende que há necessidade de complemento/ajuste do conceito de congênere, indicado na norma, no sentido de esclarecer que empresas do mesmo grupo econômico não seriam congêneres. Dessa forma, haveria necessidade de adequação da norma, a fim de permitir a dispensa da obrigação do envio do preço de lista por empresa que comercializa com empresa do mesmo núcleo econômico, entendido, assim, empresa que participa de forma acionária uma de outra.

32. A distribuidora considera que o envio de informações como preço indicativo (fórmula, reajustes, etc) não são informações relevantes para a gestão do abastecimento de forma global. Além disso, impede a prática de preços ou condições específicas para operações específicas, e dificulta operações que tenham como condição operacional o fornecimento não contínuo ou intermitente.

33. A Cia Ultragas não teceu considerações sobre os demais temas. As contribuições da empresa estão registradas na planilha que consolidou a resposta dos agentes ao formulário desenvolvido no Microsoft Forms (SEI 4139796).

II.5 - International Air Transport Association (IATA) - Associação de classe

34. A IATA entende que deve ser incorporado nos contratos mecanismo que traga clareza e transparência sobre a formação de preços da Petrobras, que, por ser agente dominante, exerce um poder incomparável sobre os demais atores. Segundo a associação comercial, isso poderá permitir que importadores, dada a previsibilidade de preços no mercado, sejam estimulados a importar QAV e competir no mercado com preços que podem trazer a média de preços nacionais para patamares compatíveis àqueles praticados em outros países, proporcionando uma redução de custos para o setor aéreo.

35. A IATA não teceu considerações sobre os demais temas. As contribuições da associação estão registradas na planilha que consolidou a resposta dos agentes ao formulário desenvolvido no Microsoft Forms (SEI 4139796).

II.6 - Brasilcom – Federação Nacional de Distribuidores de Combustível, Gás Natural e Biocombustíveis. (distribuidores)

36. Em relação aos preços de lista, a Brasilcom entende que é essencial que as novas exigências de publicação de preços de lista não sobrecarreguem as empresas com obrigações excessivamente complexas e onerosas.

37. No que diz respeito a condições de formação e reajuste de preços, a Brasilcom entende que é essencial que o contrato firmado com o fornecedor contenha cláusulas precisas e coerentes na apresentação da formatação do preço e critérios de reajustes (“variáveis endógenas e explicitação da metodologia de cálculo das variáveis exógenas”). As informações sobre indicadores internacionais de preços utilizados como referência, despesas portuárias e de fretes, e a periodicidade das variações de preços são imprescindíveis para diminuir a assimetria do mercado, proporcionando maior previsibilidade e segurança jurídica aos agentes distribuidores. A previsibilidade e assertividade das informações quanto a formação dos preços é essencial para o planejamento do suprimento nacional de combustíveis que ainda é dependente, em parte, de produtos importados. Ademais, sugere que a ANP considere mecanismos que assegurem a flexibilidade necessária para que os agentes possam ajustar seus preços de acordo com as condições de mercado, sem a imposição de restrições desproporcionais, porém com garantia de previsibilidade quanto a preço e suprimento do agente dominante (volume em m³ a ser atendido).

38. Quanto ao processo de homologação de contratos, a Brasilcom concorda com a necessidade de melhorias para garantir maior transparência e eficiência. A Brasilcom recomenda que a ANP adote medidas que simplifiquem e agilizem este processo, evitando burocracias excessivas que possam atrasar as operações comerciais e impactar negativamente a cadeia de suprimentos de combustíveis.

39. Por fim, no entendimento da Brasilcom, é crucial considerar o impacto das novas regulamentações sobre as pequenas e médias distribuidoras de combustíveis. As exigências de publicação de preços e homologação de contratos devem ser proporcionais à capacidade operacional dessas empresas (representatividade), evitando que mudanças regulatórias as coloquem em desvantagem competitiva em relação às grandes distribuidoras.

40. As contribuições da Brasilcom estão registradas na planilha que consolidou a resposta dos agentes ao formulário desenvolvido no Microsoft Forms (SEI 4139796).

II.7 - Associação Brasileira de Revendedores de Combustíveis Independentes e Livres (Abrilivre) - Associação de classe

41. A Abilivre sugere a expansão da AIR para que os contratos de fornecimento de combustíveis automotivos, celebrados entre distribuidores e revendedores tornem-se objeto de análise e, conseqüentemente, de regulamentação similar àquela existente para os contratos de fornecimento primário. Segundo a associação, os contratos celebrados no elo da distribuição-revenda trazem os mesmos problemas regulatórios de ausência de transparência sobre os preços e reajustes, assimetrias nos termos e obrigações contratuais (incluindo multas, volumes mínimos de difícil cumprimento e prazos longos); e cláusulas que permitem práticas anticoncorrenciais e aumentam a “opacidade no mecanismo de formação de preços nos contratos”, que levaram à edição da RANP 795, ao procedimento de ARR e, agora, a este de RPAIR.

42. A Abrilivre não teceu considerações sobre os demais temas. As contribuições da associação estão registradas na planilha que consolidou a resposta dos agentes ao formulário desenvolvido no Microsoft Forms (SEI 4139796).

II.8 - Refina Brasil – Associação de classe

43. De partida, a associação preconiza a diferenciação entre vedação de destino e concessão de descontos, argumentando que a vedação de destino não obedece a lógicas econômicas, apenas restringe o acesso a determinados mercados. Segundo a entidade: *“A concessão de descontos, no entanto, não limita as opções do distribuidor, que permanece livre para atuar onde bem entender.”* Sob essa ótica, os descontos seriam resultado de eficiências logísticas por parte dos fornecedores, que, por sua vez, contribuiriam para promoção de maior competitividade entre agentes.

44. Segundo a Associação, a vedação de destino não obedece, via de regra, a lógicas econômicas, simplesmente fechando o acesso de determinados mercados, ao passo que a concessão de descontos se associa a eficiências logísticas para os fornecedores e, ao mesmo tempo, tem o condão de fomentar a competitividade. A Refina Brasil argumenta que, caso o desconto seja concedido a apenas uma distribuidora, haveria ilegalidade, mas, caso ele seja oferecido a todos os players de determinada localidade, preserva-se a isonomia e as condições de concorrência. Assim, a associação conclui que não há de se falar em impedimento à entrada dos concorrentes – ao revés, a concessão de descontos estimula a entrada de novos players na localidade beneficiada.

45. No que se refere às variáveis endógenas, uma eventual fixação de prazo mínimo para publicização delas estabelecerá, na prática, um limite para ajustes de preços, vindo a configurar-se efetiva restrição à livre prática de preços. Sob esse entendimento, ela defende que *“a sugestão de fixação de prazo mínimo para aviso acerca das variáveis endógenas ultrapassa os limites da competência da ANP”*. Portanto, a eventual vigência desse regulamento incorreria em violação à Lei de Liberdade Econômica.

46. Segundo a Refina Brasil, as exigências de formação e reajuste de preços indicativos, sobretudo a inclusão de um prazo mínimo obrigatório para aviso acerca das variáveis endógenas, levam a ANP a interferir nos preços praticados pelos agentes do mercado. No entendimento da associação, a ANP efetivamente propõe estabelecer um limite para ajustes de preço, sendo isso uma restrição à liberdade.

47. Por fim, ao que concerne à homologação dos contratos, as considerações recaem sobre possíveis efeitos *ex tunc* nos contratos já homologados. Nesse contexto, a entidade preconiza que “os novos critérios só devam ser exigidos para novos contratos, preservando aqueles já existentes e já homologados junto à ANP”. A dúvida sobre tais efeitos contribuiria para a promoção de insegurança jurídica. Para a Refina Brasil, a antecedência mínima para publicização de variáveis endógenas é o ponto nevrálgico no âmbito da insegurança jurídica.

48. A Refina Brasil ressalta que os contratos já homologados deveriam manter-se válidos, com as exigências sendo aplicadas apenas para novos contratos, em nome da segurança jurídica. Caso contrário, exigiria-se, efetivamente, a resolução de todas as relações contratuais de fornecimento e a criação de novas relações. Nesse aspecto, demonstra preocupação com a exigência de revelar e comunicar as variáveis endógenas fixando-se uma antecedência mínima, resultando em conflito com as dinâmicas contratuais já estabelecidas.

49. As contribuições da associação estão registradas na planilha que consolidou a resposta dos agentes ao formulário desenvolvido no Microsoft Forms (SEI 4139796).

II.9 - Instituto de Petróleo do Brasil (IBP) - Associação de classe

50. Por meio da sua contribuição (SEI 4068962), o IBP concorda com a conclusão da ARR sobre a baixa efetividade da Ranp 795/2019, acrescentando que as medidas acarretam rigidez para as estratégias dos agentes e podem resultar em efeitos anticompetitivos, além de facilitar a coordenação dos ofertantes. Posteriormente, aponta que uma intensificação das medidas originais tende a perpetuar a baixa efetividade das medidas, ampliando os custos de transação e, potencialmente, amplificando os efeitos anticompetitivos da resolução.

51. Segundo o IBP, a RANP 795/2019 simplifica um fenômeno complexo e com inúmeras variáveis, que estão fora do alcance da ANP. Além disso, considera que o foco da RANP não se justifica mais, uma vez que atualmente os preços domésticos estão estáveis e as condições dos mercados de combustíveis fósseis no país também se modificaram. Dessa maneira, com relação ao problema regulatório, o Instituto entende que não houve o devido aprofundamento e caracterização da problemática “assimetria de informação”, tampouco se este é o objetivo a ser perseguido.

52. Para o IBP, a assimetria de informação entre fornecedores e distribuidoras não é a causa dos problemas com os quais o segmento convive. As falhas de mercado associadas na literatura econômica à assimetria de informação e consideradas no Relatório ANP – seleção adversa e risco moral – não estão presentes no mercado primário de combustíveis. A hipótese teórica, apesar de fundamental para a máxima eficiência do mercado, não é de fato observada em mercados industriais, dado que vendedores e compradores não dominam e não compartilham todas as informações relevantes.

53. Sendo assim, o instituto não identifica, no mercado primário de combustíveis, problemas de assimetria de informações relevantes que possam causar elevações de preços ou afastamento de agentes. Embasado pelo argumento de que os agentes possuem amplo acesso a informações de mercado por meio dos canais de venda e plataformas de divulgação de preços, que, inclusive, oferecem análises específicas para o mercado brasileiro.

54. Quanto à obrigatoriedade da publicação dos preços de lista, o IBP entende que a divulgação pode funcionar como cerne para o alinhamento de preços no mercado. Nessa perspectiva, aponta que por não ser cumprida por todos os agentes, a divulgação dos preços de lista não apresenta benefícios claros para o objetivo regulatório, além de gerar custos adicionais tanto para os agentes quanto para a ANP. Portanto, tal exigência deve ser abandonada, uma vez que não traz inovações e não parece um fator preponderante no aumento dos investimentos ou redução dos preços, como reconhecido pelo próprio RPAIR.

55. Ademais, a revelação das variáveis endógenas e a explicitação da metodologia de cálculo das variáveis exógenas não são capazes de permitir que o contratante consiga fazer uma estimativa de preços, pois não possui controle sobre a taxa de câmbio, preço de commodities etc. Dessa maneira, não há garantias de que os preços possam diminuir, podendo até mesmo aumentar, caso a medida favoreça eventual coordenação entre os agentes fornecedores no mercado. Ainda, o instituto aponta que impactos positivos sobre investimentos não ocorreriam, uma vez que exigem considerações de longo prazo, o que a norma não propicia. Logo, o IBP entende que a medida provoca rigidez na estratégia competitiva a um determinado grupo de agentes, dificultando novos modelos de negociação, além de não gerar benefícios em termos de preço final e investimentos.

56. Acerca das cláusulas de restrição de destino, o IBP nota que não foram fornecidos dados suficientes para analisar os impactos da medida, cabendo à ANP analisar os impactos da medida. Caso a medida seja benéfica, o IBP é favorável à sua permanência, do contrário entende que deve ser abandonada.

57. O IBP reforça que a imposição da cláusula de destino é tratada na literatura econômica como uma restrição vertical. Usualmente, tais práticas são restrições impostas por produtores/ofertantes de bens ou serviços sobre mercados relacionados verticalmente. Em princípio, restrições verticais podem facilitar comportamentos colusivos entre os produtores. Também podem elevar o poder de mercado unilateral de um produtor. Por outro lado, elas também podem gerar benefícios a sociedade, como o fomento à competição no suprimento primário de outras regiões. Nesse sentido, o IBP entende que esses aspectos deveriam ser mais aprofundados no RPAIR, a fim de identificar o real impacto de sua permissão ou vedação. Eventualmente, poderiam ser estabelecidos limites, como a vedação de tratamento discriminatório entre compradores e mecanismos de controle, de forma a garantir a consecução dos objetivos regulatórios desejados.

58. O IBP discorda da homologação de contratos para fins exclusivos de coleta de dados para análise, assim como não vislumbra a eficácia da prática para a identificação de condutas anticompetitivas, uma vez que os agentes prejudicados identificariam o ato e forneceriam os dados para a ANP. Ademais, o instituto não nota, de modo geral, como o RPAIR explica a atuação das medidas para um melhor funcionamento do mercado.

59. O instituto também não observa qualquer impacto positivo na homogeneização dos contratos, e da restrição de liberdade de fornecedores primários em termos de redução de preços ou aumento de investimento. Sobre isso, IBP entende que o RPAIR não explica de que modo as medidas propostas contribuiriam para que os objetivos da intervenção do poder público nos mercados fossem alcançados, ou seja, redução de preços, aumento nas quantidades ofertadas, pressão pela melhor qualidade do bem ou serviço ofertado, e aumento do investimento. Entende-se que a imposição acaba por limitar a flexibilização das empresas, gerando custos adicionais que não são compatíveis com um ambiente de livre mercado.

60. Também segundo o IBP, a necessidade de homologação prévia para revisão do preço indicativo não se justifica, uma vez que a ANP já possui acesso aos preços e aos contratos. Além disso, a imprevisibilidade do preço internacional e da taxa de câmbio torna a ideia inviável. Para o instituto, um eventual encurtamento do prazo reduziria o problema.

II.10 - Ministério da Fazenda (governo)

61. Por meio da sua contribuição (SEI 4093907), o Ministério da Fazenda entende que a resolução ANP nº 795/2019 deveria abarcar também outros elos da cadeia de combustíveis com possível existência de poder de mercado, não se limitando aos fornecedores primários de derivados de petróleo, destacando-se os elos de distribuição e biocombustíveis. O mercado de distribuição é relevante para a formação dos preços no mercado nacional, além de possuir influência no mercado, sobretudo no âmbito regional. Já para o mercado de biocombustíveis, destaca que ele tem relevância crescente no mercado brasileiro, por isso, deve-se avaliar mecanismos que contemplem instrumentos de transparência no fornecimento primário de biocombustíveis.

62. No que tange às condições de formação e reajuste de preços, o Ministério da Fazenda observou uma contradição quanto à explicitação da metodologia de cálculo das variáveis exógenas e revelação antecipada das variáveis endógenas. Nota-se que por um lado, a medida aumenta a previsibilidade para os compradores. Por outro, limita a capacidade de atuação dos agentes na formação livre dos preços, podendo facilitar o seu alinhamento, como também desestimular a adoção de práticas agressivas para ganho de mercado. Ainda, o Ministério considera ser necessário avaliar como a expectativa do comportamento dos preços impacta os demais elos da cadeia dos combustíveis. Portanto, sugere-se o amadurecimento ou o acompanhamento dessa questão de maneira destacada.

63. Quanto à publicação dos preços de lista, o Ministério se vê favorável e pondera se a medida não deveria ser ampliada aos demais agentes relevantes do mercado de distribuição, bem como fornecedores primários de biocombustíveis.

64. Ao fim de sua contribuição, o Ministério da Fazenda fez as seguintes indagações para reflexão:

(i) Caso haja a expectativa de aumento dos preços no mercado primário, com a (certeza) da parametrização, esse aumento tende a ser antecipado pelo demais elos (distribuidores e revendedores)?

(ii) Pode-se haver comportamento uniforme por parte desses agentes com repercussão em assimetrias concorrenciais ou prejuízos ao interesse do consumidor no que concerne a preços de combustíveis?

(iii) Essa situação também se aplicaria para os fornecedores primários de biocombustíveis?

(iv) Avalia-se como oportuno que a Revisão da Resolução nº 795/2019, avalie o aumento da abrangência dos agentes relevantes abarcados?

II.11 - Refinaria Mataripe – Agente econômico

65. A Refinaria Mataripe apresentou considerações a respeito dos seguintes tópicos das propostas: preço de lista, indicação de variáveis endógenas e cláusulas de destino.

66. Com relação à obrigatoriedade de publicação dos preços de lista a Refinaria Mataripe defende a pluralidade de agentes no mercado de combustíveis no Brasil, destacando que não há necessidade de regras de representatividade para imposição de obrigações regulatórias. Para a empresa, é importante que as responsabilidades regulatórias sejam iguais para todos os agentes que produzem, importam ou distribuem combustíveis no país, independentemente de sua natureza, participação de mercado, porte da empresa e/ou do volume comercializado.

67. A empresa pontua que o estabelecimento de quaisquer regras que venham a interferir na liberdade de precificação dos agentes regulados deve ser entendida como violadora do ordenamento jurídico independentemente da nomenclatura que se pretenda utilizar (no caso, se propôs a denominação “variáveis endógenas”), ainda que fundamentada no objetivo declarado de “reduzir assimetrias” de informação. No seu entendimento, deve caber, única e exclusivamente, aos agentes regulados que compõem a cadeia econômica a incumbência de discutir e estabelecer suas relações e condições comerciais, o que, por certo, envolve as definições e mecanismos sobre a precificação.

68. Além disso, a refinaria argumenta que a proposta veiculada na presente RPAIR constitui incentivo para que o elemento de previsibilidade nessa relação comercial seja extinto. Isso porque, a proposta de controle dos prazos de modificação das “variáveis endógenas” teria aplicabilidade apenas aos produtores que aplicam fórmulas de precificação nas suas relações comerciais, e que consideram tais “variáveis” em sua composição. Segundo a empresa, o RPAIR não menciona agentes que não possuem fórmulas e aplicam preços *ex post*, sem qualquer elemento de previsibilidade. Para esses agentes, a empresa questiona se será imposta a utilização obrigatória de fórmula de precificação. No seu entendimento, a proposta veiculada pela RPAIR possuirá efeito contrário ao desejado, e tenderá, se aprovada, a levar os produtores que até aqui utilizam fórmulas de precificação a abandoná-las, migrando

para a precificação *ex post*.

69. A Refinaria de Mataripe destaca que se faz necessária a distinção entre a restrição de destino e a possibilidade de oferecimento de desconto para fomentar a comercialização do produto em determinada localidade. No seu entendimento, trata-se de mecanismos com funções e efeitos absolutamente distintos. A restrição de destino restringe a oferta de produtos em determinada localidade, interfere no abastecimento, cria restrição artificial, já a concessão de desconto condicionado ao destino fomenta a competição e possibilita a comercialização do produto em condições de preço mais vantajosas em determinada localidade. Nesse sentido, ressalta que o RPAIR não apresenta qualquer fundamento razoável, ou justificativa técnica/mercadológica que demonstre que fomentar a competição em determinada localidade, através da elevação da oferta e da prática de preços mais baixos, seria ruim para o mercado.

70. Por fim, a Refinaria de Mataripe defende que cabe aos agentes regulados da cadeia econômica discutirem e estabelecer suas relações comerciais, incluindo a precificação, sem a necessidade de intervenção do regulador para proteger determinados agentes.

71. As contribuições da associação estão registradas na planilha que consolidou a resposta dos agentes ao formulário desenvolvido no Microsoft Forms (SEI 4139796).

III. Considerações Finais

72. Este Relatório teve o objetivo de cumprir o disposto no artigo 14 da Instrução Normativa nº 08/2021, apresentando relato das contribuições recebidas na Consulta Prévia do RPAIR nº 02/2024.

73. As 11 contribuições recebidas (4 de agentes econômicos, 5 de associações de classe e 2 de governo) foram sintetizadas ao longo deste relatório e em planilha excel anexa (SEI 4174599). A íntegra das contribuições e respectivas justificativas podem ser verificadas nos documentos abaixo, também anexos:

(i) SDL (SEI 4031725);

(ii) Petrobras (documentos SEI 4069003 e 4069004);

(iii) On Petro, Ultragas, Iata, Brasilcom, Abrililvre, Acelen (Refinaria de Mataripe) e Refina Brasil (SEI 4139796);

(iv) IBP (SEI 4068962); e

(v) Ministério da Fazenda (SEI 4093907).

74. As análises das contribuições recebidas ao longo da Consulta Prévia serão apresentados no Relatório Final da AIR.

Documento assinado eletronicamente

Saulo Quadros Santiago

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental

Documento assinado eletronicamente

Luís Cláudio da Silva Carvalho

Especialista em Regulação

Documento assinado eletronicamente

Marco Antonio Barbosa Fidelis

Assessor Técnico de Defesa da Concorrência e Regulação

Documento assinado eletronicamente

Abel Abdalla Torres

Coordenador de Defesa da Concorrência e Regulação Econômica

De acordo,

Documento assinado eletronicamente

Luis Eduardo Esteves

Superintendente de Defesa da Concorrência

[1] A elaboração deste relatório teve a colaboração dos estagiários Olímpio Ferreira Barbosa Junior e Gustavo Brito dos Santos da Conceição, bem como do colaborador Felipe Brandão Paiva.

Anexos:

- (i) Contribuições SDL (SEI 4031725);
- (ii) Contribuições Petrobras (documentos SEI 4069003 e 4069004);
- (iii) Contribuições On Petro, Ultragas, Iata, Brasilcom, Abrilivre, Acelen (Refinaria de Mataripe) e Refina Brasil (SEI 4139796);
- (iv) Contribuições IBP (SEI 4068962);
- (v) Contribuições Ministério da Fazenda (SEI 4093907); e
- (vi) Consolidação das Contribuições planilha excel (SEI 4174599)



Documento assinado eletronicamente por **ABEL ABDALLA TORRES, Coordenador de Defesa da Concorrência e Regulação Econômica**, em 12/07/2024, às 15:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **LUIS CLAUDIO DA SILVA CARVALHO, Especialista em Regulação**, em 12/07/2024, às 15:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **SAULO QUADROS SANTIAGO, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental**, em 12/07/2024, às 15:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **LUIS EDUARDO ESTEVES, Superintendente de Defesa da Concorrência**, em 12/07/2024, às 17:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.anp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **4173644** e o código CRC **C1AA98EB**.
