

# AGENDA PARA A COMPETITIVIDADE DA CADEIA DE COMBUSTÍVEIS NO BRASIL



**O Boston Consulting Group (BCG)** é uma empresa global de consultoria de gestão e líder em estratégia de negócios. Realiza parcerias com empresas em todos os setores e regiões do mundo para: identificar as oportunidades que mais geram valor, abordar os desafios mais importantes e transformar o negócio de seus clientes. Nossa abordagem customizada combina amplo entendimento da dinâmica das corporações e de seus mercados com a colaboração de todos os níveis da empresa. Isso garante que nossos clientes atinjam uma vantagem competitiva sustentável, criem organizações mais capazes e garantam resultados duradouros. Fundado em 1963, o BCG é uma empresa privada com 90 escritórios em 50 países. Para obter mais informações, acesse [www.bcg.com](http://www.bcg.com).



# AGENDA PARA A COMPETITIVIDADE DA CADEIA DE COMBUSTÍVEIS NO BRASIL

ANDRÉ PINTO

ARTHUR RAMOS

CARLOS NOVAES

MARCELO MATTIOLI

MOACIR DIAS

# ÍNDICE

<b>Sumário Executivo.....</b>	<b>06</b>
<b>Contexto setorial.....</b>	<b>08</b>
<b>Desafios para o aumento da competitividade.....</b>	<b>12</b>
2.1 Formação de preços dos combustíveis no Brasil .....	12
2.2 Concentração do mercado brasileiro de combustíveis .....	18
2.3 Impacto da concorrência desleal.....	28
2.4 Eficiência da cadeia de combustíveis .....	31
2.5 Marca e contratos de exclusividade.....	34
2.6 Estrutura da cadeia produtiva.....	36
<b>Visão de futuro e caminhos de transição.....</b>	<b>39</b>
3.1 Condicionantes para o aumento da competitividade da cadeia de combustíveis .....	40
3.2 Visão de futuro .....	43
3.3 Plano de transição.....	44
<b>Considerações finais.....</b>	<b>46</b>
<b>Outras publicações .....</b>	<b>48</b>
<b>Nota para o leitor.....</b>	<b>49</b>

# PREFÁCIO

**E**m maio de 2018, o alcance da paralisação dos caminhoneiros refletiu-se muito além do setor de transportes, interrompendo, de fato, uma lenta recuperação econômica e exigindo ações governamentais em meio à crise política decorrente. Em particular, muitas dessas ações envolveram escrutínio sobre a indústria de suprimento e distribuição de combustíveis (internacionalmente descrita como *downstream*, referida adiante como cadeia de combustíveis), uma vez que o aumento e a frequência das oscilações do *diesel* e da gasolina foram apontados como motivadores principais do desequilíbrio do setor de transportes.

Passados alguns meses do ocorrido, um aspecto positivo das diversas discussões e medidas adotadas foi permitir uma reflexão sobre as questões-chave que o setor enfrenta, tendo em vista a criticidade da cadeia para o desenvolvimento do país. Ao colocar o foco no tema da competitividade – proporcionar aos clientes produtos e serviços, em conformidade com qualidade, segurança e tributos, a custos eficientes e com remuneração justa ao capital investidor – descortina-se o debate acerca do desenho, da visão e dos elementos críticos que se espera do setor. Neste sentido, esta publicação tem a ambição de oferecer, partindo da realidade de como a cadeia de valor está organizada no Brasil, caminhos para uma agenda de mudanças que possa levar a indústria a um novo patamar, com reflexos positivos a consumidores e investidores, além de atrair investimento para a expansão continuada da oferta de produtos e infraestrutura.

Este artigo reflete a opinião independente do Boston Consulting Group, baseado tanto em nossa visão de experiências internacionais aplicáveis, quanto de nossa vivência no setor de energia no Brasil e diversas entrevistas realizadas para a elaboração deste estudo. Nomeadamente, esse estudo reflete elementos de discussão com a Plural (Associação Nacional das Distribuidoras de Combustíveis, Lubrificantes, Logística e Conveniência) e com as mais diversas partes interessadas, envolvidas com a cadeia de combustíveis no Brasil – tanto nos diversos elos da atividade empresarial, quanto na formulação de políticas, regulação e defesa da concorrência.

# SUMÁRIO EXECUTIVO

**É** fato que não existe uma resposta única em relação à forma como a indústria de suprimento e distribuição de combustíveis deve estar organizada. Não obstante, mercados maduros permitem destilar alguns princípios gerais que tendem a reger o desenho da cadeia de combustíveis. São eles:

- Desenho de mercado concebido com atividades econômicas sob livre concorrência;
- Regulação econômica extremamente seletiva – p. ex., acesso a ativos essenciais, aspectos de segurança e qualidade;
- Precificação definida de forma livre pelos agentes de mercado;
- Minimização de restrições a aspectos societários e de modelo de negócios ao longo da cadeia de suprimento.

À medida que estes princípios são transferidos para uma realidade específica, ficam patentes as vicissitudes de cada contexto. A configuração de cada cadeia é fruto de pontos de partida diferentes, orientação para grau de intervenção econômica, solidez normativa e movimentos de abertura, cada um com as suas particularidades e dinâmicas nacionais próprias. O entendimento das peculiaridades – que no limite determinam o desenho do mercado e o arcabouço regulatório decorrente – é chave tanto para se garantir o sucesso nos objetivos para o futuro, quanto para mitigar riscos de desequilíbrios na trajetória a ser percorrida.

O Brasil vem num processo de mais de duas décadas de liberalização do mercado de derivados, em linha com experiências internacionais, mas com oscilações influenciadas por diferentes orientações que tiveram como resultado um ritmo lento e partes da cadeia ainda não totalmente liberalizadas de fato. Neste processo, muito se aprendeu acerca

de boas intenções de criação de concorrência que podem se desdobrar em sérios desequilíbrios – quando não acompanhadas de implementação cuidadosa e capacidade de punição sobre disfunções tributárias e de qualidade/segurança verificadas.

A cadeia de combustíveis tem e ainda terá grande relevância para a economia brasileira: é um mercado crescente que continuará a exigir investimento e adequação da dinâmica competitiva. Neste sentido, verificou-se nos últimos dois anos uma tendência de reconstrução do caminho em direção à abertura de mercado. Passados alguns meses após a maior crise setorial jamais enfrentada, a paralisação dos caminhoneiros, e mesmo face a todos os questionamentos, ainda prevalece a superioridade da dinâmica própria de um mercado aberto e concorrencial.

O desafio de mudança é ainda maior, tendo em vista tratar-se de um mercado que funciona relativamente bem: amplo abastecimento, qualidade e segurança crescentes, nível de preço e tributação em linha com referências internacionais. O mercado já é aberto à competição em seu desenho legal e regulatório, e sua competição é amplamente presente e com baixa concentração na maior parte dos elos da cadeia. Avançar envolve atentar para aspectos como concentração em suprimento e logística primária – essencial para ter mais opções de fornecimento, previsibilidade na precificação e atração de investimentos – e a não conformidade em tributos, com impacto relevante na isonomia concorrencial e logística ainda com oferta precária.

Atacar os desafios e avançar em competitividade exigirá esforços com elevada interdependência: multiplicidade de oferta no suprimento de derivados, expansão e acesso efetivo à logística primária, práticas leais de concorrência, aumento da eficiência setorial e remoção de barreiras regulatórias.

Em função da magnitude e do impacto dessas mudanças, a transição deve ser bem estruturada e concatenada em fases que assegurem os benefícios e mitiguem os riscos de descontinuidades e desequilíbrios.

A seguir, discorreremos sobre esses aspectos em três capítulos. O primeiro reflete o ponto de partida do setor, o contexto em que este se insere e as questões críticas para sua evolução. O segundo, partindo de uma análise profunda de elementos críticos de competitividade, aponta os aspectos realmente relevantes para o avanço do setor em direção à maior concorrência. Ao final, articulamos pilares das mudanças para superar os desafios e traçar o caminho com o cuidado requerido para que objetivos sejam atingidos, minimizando as inevitáveis turbulências na trajetória a ser percorrida.

# CONTEXTO SETORIAL

É indiscutível a importância do setor de combustíveis para a economia brasileira. Seja pelo papel do *diesel* e da gasolina como elementos-chave na logística brasileira, altamente dependente desses combustíveis, seja pelo peso na arrecadação do país, por ser a maior fonte de tributos dos estados, ou pela grande quantidade de empregos gerados direta e indiretamente.

Em 2017, essa cadeia foi responsável por abastecer uma frota de 52,9 milhões de automóveis e 2,7 milhões de caminhões, o que levou a um consumo interno de 44,1 bilhões de litros de gasolina C, 54,8 de *diesel* e 13,6 de etanol hidratado.

Além disso, a cadeia de combustíveis também é encarregada do fornecimento de lubrificantes, óleo combustível (utilizado em navios e usinas termoeletricas), querosene de aviação e muitos outros produtos.

Sendo o oitavo maior parque de refino do mundo, a cadeia de combustíveis brasileira tem papel relevante na economia, decorrente de participação no PIB, investimentos, contribuição tributária e geração de emprego e renda.

É evidente que a Petrobras tem atuação dominante na maior parte da cadeia, em especial no suprimento e detenção da infraestrutura de logística primária (terminais portuários e dutos).

FIGURA 1 | Indústria de O&G é de extrema relevância para o país

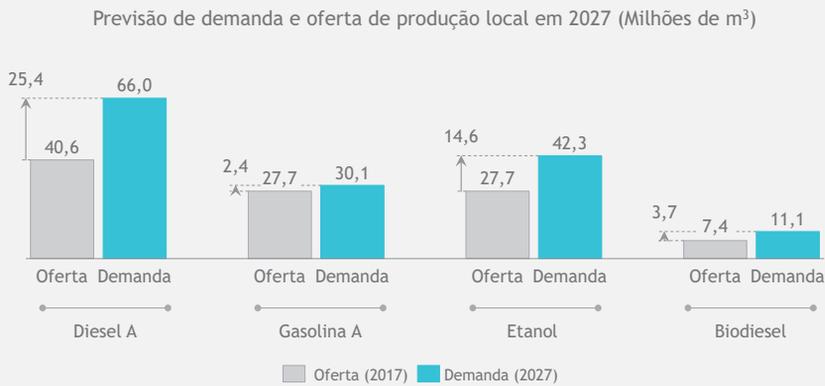


**Notas:** 1.BP Statistical Review of World Energy June 2018; 2.FGV (considera apenas extração, refino e comercialização); 3.IBP Observatório do Setor (ICMS de Petróleo, Combustíveis e Lubrificantes, impostos federais e royalties); 4.EPE PDE 2027 (Derivados de petróleo 41,0% / gás natural 7,4% / derivados de cana 17,2%) 5. Única - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – cadastro publicado em fevereiro de 2018; 6.IBP Observatório do Setor e Única, com dados do CAGED – Ministério do Trabalho (O&G 526 mil + 794 mil setor sucoenergético)

A relevância da cadeia para a economia se traduz na expectativa de que o crescimento nacional se refletirá em ampliação da demanda. (Figura 2).

Neste sentido, serão necessários investimentos substanciais para que o setor possa amparar o desenvolvimento econômico nacional. Ainda que se desconsidere investimentos em novas

FIGURA 2 | PROJEÇÃO DA DEMANDA E OFERTA DE COMBUSTÍVEIS



Fonte: EPE – PDE 2027

refinarias, e mesmo com a esperada retomada do crescimento da produção de etanol, haverá crescente dependência de importações, reforçando a necessidade de ampliação da capaci-

dade de terminais portuários, tancagem e até refino, mais adiante. Para os próximos 5 anos são esperados cerca de R\$25 bilhões em investimentos (Figura 3).

FIGURA 3 | INVESTIMENTOS PREVISTOS PARA INFRAESTRUTURA DE COMBUSTÍVEIS (2019-2024)



**Usinas**  
R\$9-11B

- 7 usinas equivalentes de etanol
- 430 mil hectares para expansão da área plantada



**Portos e terminais**  
R\$2,5-3,1B

- Construção de 7 novos berços
- Expansão da capacidade de tancagem em 660-760 mil m<sup>3</sup>



**Dutos**  
R\$5,7-6,2B

- Intervenções potenciais nos dutos OSBRA e ORBEL
- Construção/expansão de dutos que melhorem conexões entre portos e grandes terminais



**Ferrovias**  
R\$2,0-2,1B

- Investimento em até 3.700 vagões e 38 locomotivas
- Construção de terminais com capacidade estática de armazenamento de 100k m<sup>3</sup>
- Capacitação de vias



**Armazenamento**  
R\$2,5-2,9B

- Investimentos em quase todas as regiões, com concentração em SP, Norte e Nordeste
- Aumento de capacidade estática em -0,9 M m<sup>3</sup> a nível nacional e melhoria de infraestruturas

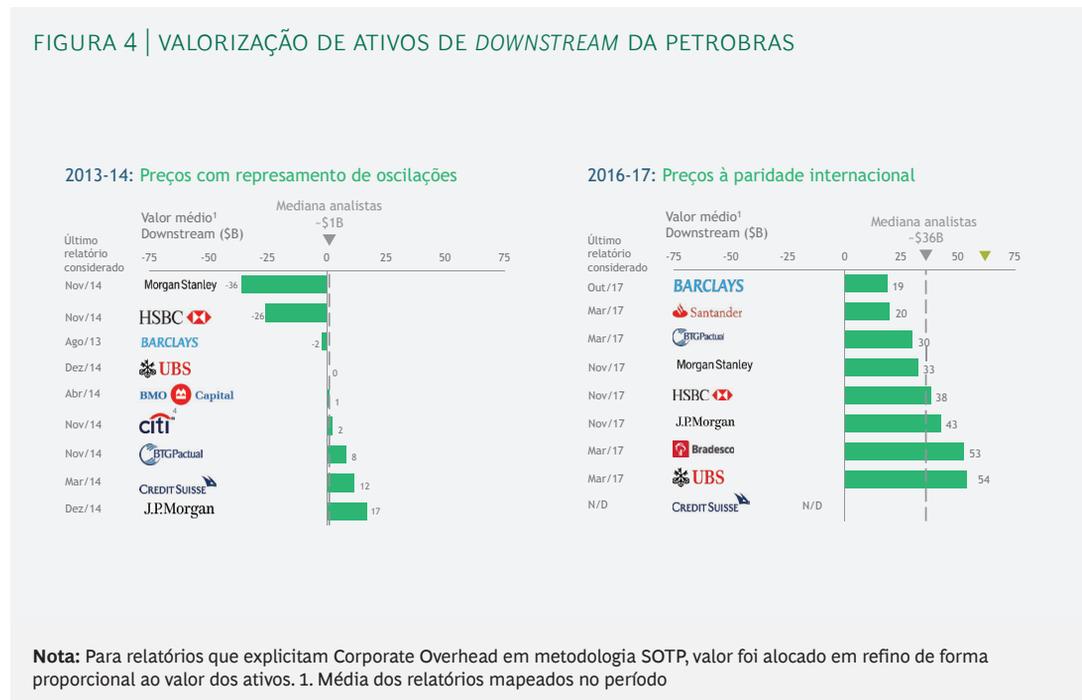
Fonte: Cenários de demanda e logística para combustíveis; Plural; Análise BCG

Um ambiente propício para investimentos era o que se delineava a partir de 2016, em especial com mudanças na orientação das políticas públicas e do redirecionamento da Petrobras para atuação com lógica de mercado. Como resultado, adotou-se de forma consistente a precificação igual ou superior à paridade internacional (PPI) o que, por conse-

guinte, levou a importações por terceiros que contribuíram para arbitrar mercados com preços desalinhados em relação ao exterior.

Como resultado desses movimentos, o setor de *downstream* se valorizou no seu todo – gerando uma criação de valor de mais de 30 vezes em 3 anos (Figura 4).

FIGURA 4 | VALORIZAÇÃO DE ATIVOS DE *DOWNSTREAM* DA PETROBRAS



Como é de amplo conhecimento, este “ciclo virtuoso” de recuperação setorial, estabilidade no direcionamento da política setorial e regulamentação, que resultou na valorização de ativos e retomada de investimentos, foi abalado com a paralisação dos caminhoneiros em maio de 2018.

A percepção de retorno da intervenção do governo na definição e frequência de reajuste do preço do *diesel* (R\$0,46/l), bem como do estabelecimento de mecanismos complexos de subsídios e reembolso setoriais (estimados em R\$9,6B), reduziram a confiança dos investidores quanto ao funcionamento do setor perante regras típicas de funcionamento de mercados abertos. Em retrospectiva, fica evidente que a paralisação teve pouca ou nenhuma relação com a competitividade da cadeia de combustíveis – uma vez que o forte desequi-

líbrio no setor de transportes decorreu de incentivos ao financiamento de caminhões, os quais levaram ao crescimento da frota circulante a uma taxa de mais de 6% a.a. entre 2008 e 2014, enquanto o crescimento médio do PIB nesse mesmo período foi próximo a 2,6%.

Para agravar a situação, com a recessão brasileira a partir de 2015, a demanda por transporte reduziu-se drasticamente entre 2015 e 2016 com a queda acumulada do PIB de mais de 7%. Como consequência dessa sobrecapacidade existente no mercado, os fretes caíram (ver artigo do BCG “Implicações da crise do frete para o setor privado”).

Ademais, a resposta à crise afetou a expectativa futura acerca da consistência do movimento de abertura do setor. A trajetória de evolução positiva do setor de combustíveis,

em cheque devido às medidas resultantes da greve, motivou diferentes reações:

- Da sociedade – tentando compreender tanto o patamar quanto as oscilações de preços dos derivados;
- Dos formuladores de políticas e reguladores – em acréscimo às medidas emergenciais, buscou-se avaliações estruturais do ambiente concorrencial na cadeia e aspectos regulatórios;
- Da Petrobras – tendo de ajustar o intervalo de reajustes de preços e a mecânica face ao subsídio governamental, e pondo em risco a perspectiva dos investidores sobre o plano de desinvestimento/atração de novos investidores ao refino e infraestrutura;
- De importadores – paralisando ou reduzindo substancialmente as importações de derivados, dado o risco na precificação;

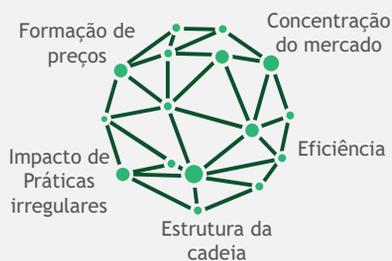
- De segmentos já estabelecidos – retomando antigas reivindicações pontuais (p.ex., venda direta de etanol para postos).

Olhando pelo lado positivo, ainda que de forma não estruturada, este processo lançou luz sobre a necessidade de se promover um setor de *downstream* mais aberto e competitivo. Neste sentido, uma revisão abrangente, orientada ao futuro do setor, mostrou-se oportuna. Temas como estrutura de custos e preços, concentração, práticas irregulares e eficiência despontam como críticos, e, portanto, têm por mérito a revisão embasados em experiências internacionais adequadas ao contexto brasileiro.

A seguir, são explorados 5 temas, representados na figura 5, que, adequadamente articulados, permitirão aos consumidores desfrutar dos benefícios da competitividade na cadeia de combustíveis, de forma sustentável.

FIGURA 5 | TEMAS CRÍTICOS E BENEFÍCIOS DA COMPETITIVIDADE EM COMBUSTÍVEIS

Analisar elementos de competitividade do setor...



... e propor um caminho de transição que permita capturar os **benefícios da competitividade**

**Preço competitivo** ao consumidor final...

... assegurando **retornos justos** às **operações e aos investimentos** na cadeia...

... garantindo acesso a combustíveis de qualidade...

... e maior **nível de serviço** ao consumidor, acompanhado pela maior **variedade na oferta**

# DESAFIOS PARA O AUMENTO DA COMPETITIVIDADE

**C**ompetitividade é um imperativo para o bom funcionamento dos mercados, em que a concorrência acarreta benefícios aos consumidores e aos empreendedores mais eficientes e inovadores. Sendo uma atividade econômica concorrencial no seu todo, a cadeia de combustíveis é tipicamente desenhada e regulada para proporcionar a maior competitividade possível, de forma a se buscar máximo bem-estar econômico, decorrente de:

- Eficiência produtiva: incentivar produtividade de tal forma que se pratiquem os menores custos a partir dos recursos disponíveis;
- Eficiência de alocação de recursos: sinalizar preços que reflitam as alternativas de suprimento e incentivem os investimentos necessários;
- Eficiência dinâmica: favorecer a inovação que permita saltos produtivos ao futuro.

Ressalvas devem ser feitas a dois tipos de atuação de reguladores para que estes benefícios atinjam os consumidores. O primeiro abrange segmentos em que se tenha uma configuração de essencialidade, para permitir a utilização de ativos – por exemplo, no acesso a infraestrutura essencial para alcançar

determinados mercados. O segundo diz respeito ao próprio direito concorrencial, onde é preciso monitorar constantemente se os benefícios de eficiência estão sendo utilizados para alijar competidores e desta forma praticar margens abusivas.

A seguir serão analisados os cinco desafios para aumentar a competitividade da cadeia produtiva no Brasil.

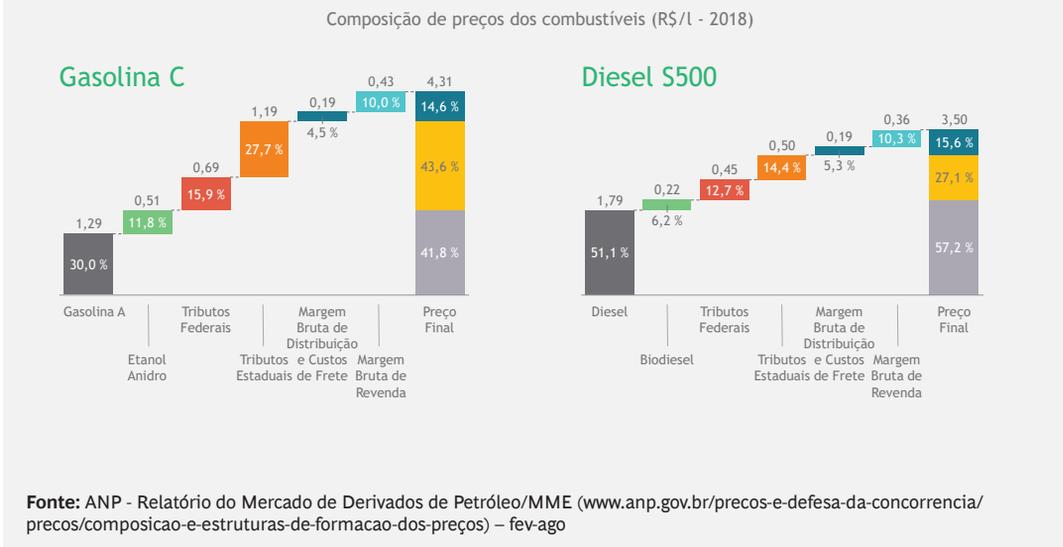
## 1. Formação de preços dos combustíveis no Brasil

O ponto de partida para qualquer avaliação da competitividade na cadeia de combustíveis deve partir da composição de preço ao consumidor final. Como se verifica na figura 6 a seguir, cerca de 85% do preço dos dois principais derivados decorrem de insumos e tributos, com peso menor de tributo para o *diesel*, dado seu caráter de insumo produtivo.

Analisar a questão de preços envolve, portanto, entender esses componentes, verificando se preços, custos e margens refletem os elementos de eficiência acima mencionados.

Em primeiro lugar, os dois maiores itens de custos, insumos e tributos têm lógicas distintas. Conforme descrito anteriormente, o perí-

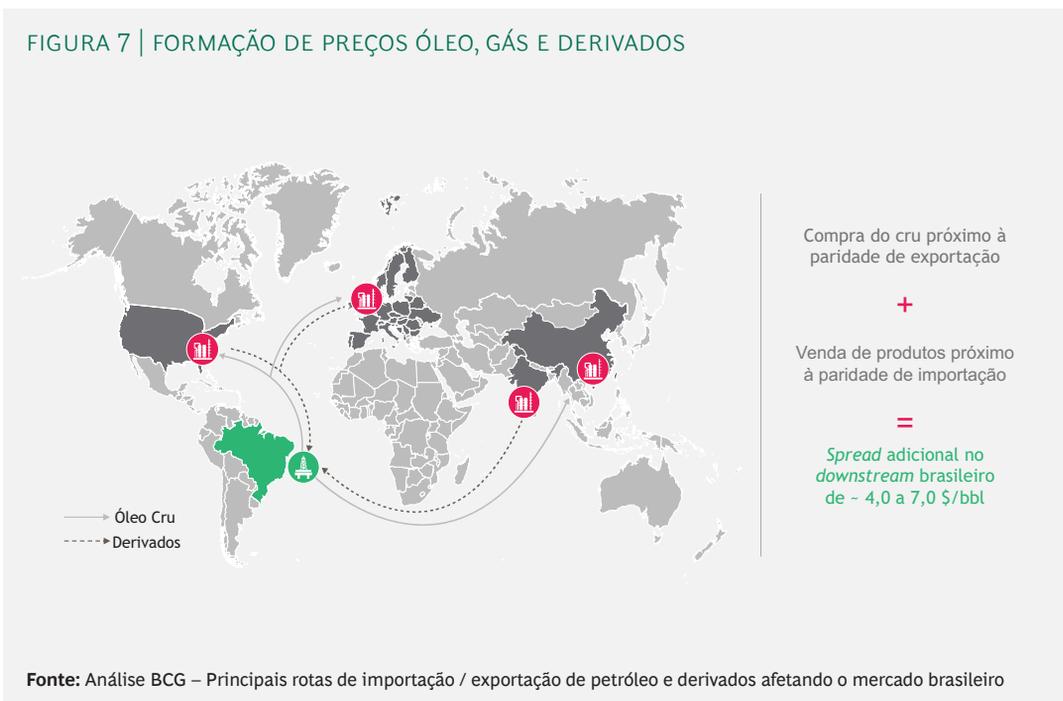
FIGURA 6 | ESTRUTURA DE PREÇOS PARA GASOLINA E DIESEL



odo recente marcou a precificação – em linha com a experiência internacional – dos preços à paridade. No caso brasileiro, configura-se uma situação em que o país é longo (superavitário) no óleo cru e curto (deficitário) na maioria dos derivados de petróleo, embora

seja longo em óleo combustível. Para efeito interno, os preços dos principais derivados tendem, efetivamente, a obedecer à paridade de importação, isto é, preços internacionais acrescidos de custos logísticos para seu transporte e internação (Figura 7).

FIGURA 7 | FORMAÇÃO DE PREÇOS ÓLEO, GÁS E DERIVADOS



O segundo componente de elevado preço é a tributação. De fato, o gravame tributário sobre a cadeia decorre de decisão soberana dos países, que leva em conta considerações econômicas e necessidades de arrecadação tributária para equilíbrio fiscal.

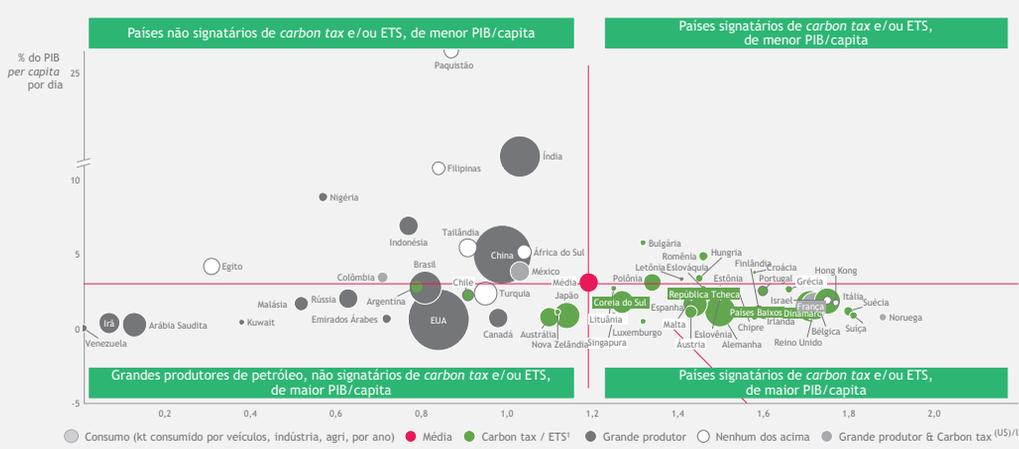
Em um outro nível de magnitude temos as margens da distribuição e revenda, que recebe o produto das refinarias e usinas e leva-o ao consumidor final, via rede de postos de serviços<sup>1</sup>.

Como os dois componentes citados são determinantes, buscou-se uma avaliação comparativa com outros países, visando avaliar em qual patamar nossos preços se encontram, tanto em termos absolutos, quanto em ter-

mos do poder aquisitivo relativo. Além disso, procurou-se distinguir, numa ampla amostra, países com grandes excedentes de petróleo (minimizando a tributação aos cidadãos de uma fonte de riqueza nacional) e países que utilizam a tributação como *proxy* de um maior gravame à utilização de combustíveis fósseis.

No caso do *diesel*, verifica-se que nos dois critérios a precificação está alinhada com a realidade internacional. Em junho de 2018, o preço do *diesel* ao consumidor final foi menor que a média mundial (-32%) em termos absolutos. Em termos relativos, quando se leva em conta o poder aquisitivo da população, o valor também foi menor que a média mundial (-12%) (Figura 8).

FIGURA 8 | DIESEL: COMPARATIVO DE TRIBUTOS E PRECIFICAÇÃO (JUN/2018)



Fonte: Bloomberg, Banco Mundial, Análise BCG

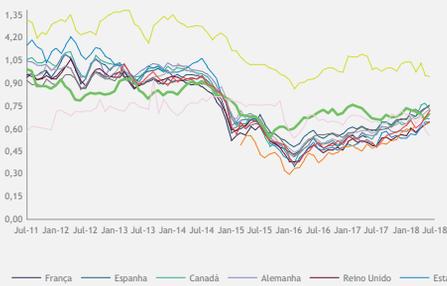
Ao mesmo tempo, verifica-se que a carga tributária tem peso relevante no preço final do

combustível brasileiro, embora esteja compatível com países comparáveis (Figura 9).

FIGURA 9 | COMPARATIVO DE PRECIFICAÇÃO DO DIESEL (2011-2018)

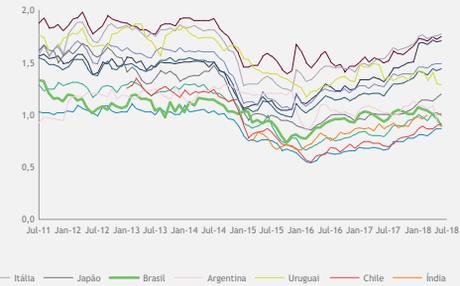
Preço médio do diesel ao consumidor, sem tributos, acima da mediana OCDE & Mercosul

2.4 - Preços de diesel ao consumidor, sem tributos, (US\$/l):



Preço médio do diesel ao consumidor, com tributos, abaixo da mediana OCDE & Mercosul

2.3 - Preços de diesel ao consumidor, com tributos, (US\$/l):

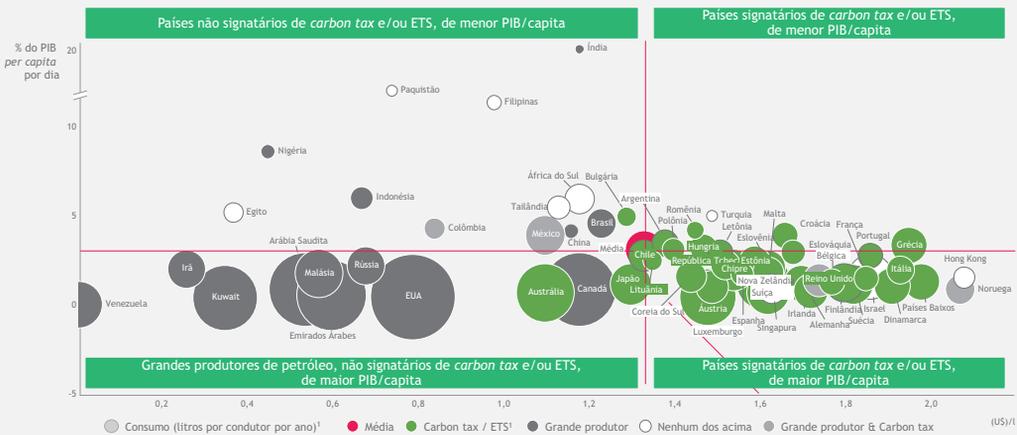


Fonte: MME: Relatório do Mercado de Derivados de Petróleo Número 151, Julho 2018; Mercosul: Subcomisión de precios y tarifas de combustibles; Ministry of Petroleum and Natural Gas of India: Petroleum Planning & Analysis Cell

Por sua vez, o preço da gasolina estava condizente com aqueles praticados em outros mercados (8% menor que a média das referên-

cias consideradas), porém pesava mais no bolso do brasileiro do que a média mundial (Figura 10).

FIGURA 10 | GASOLINA: COMPARATIVO DE TRIBUTOS E PRECIFICAÇÃO (JUN/2018)



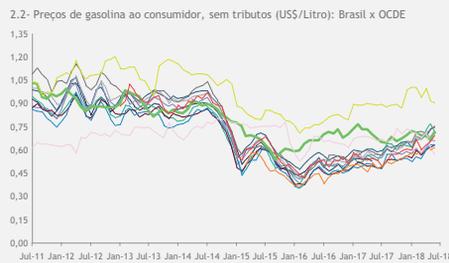
Fonte: Bloomberg, Banco Mundial, Análise BCG

No que tange à carga tributária da gasolina, ela – mesmo sendo elevada – mostrou-se em linha com os demais países. Da mesma forma que o ocorrido com o *diesel*, verifica-se que,

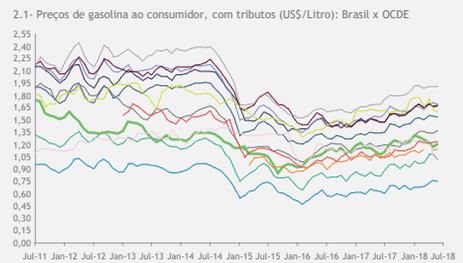
por um determinado período (2016 até meados de 2017), os preços mostraram-se dissociados de países comparáveis, refletindo o poder de precificação da Petrobras (Figura 11).

FIGURA 11 | COMPARATIVO DE PRECIFICAÇÃO DA GASOLINA

Preço médio da gasolina ao consumidor, sem tributos, acima da mediana OCDE & Mercosul



Preço médio da gasolina ao consumidor, com tributos, abaixo da mediana OCDE & Mercosul



Fonte: MME: Relatório do Mercado de Derivados de Petróleo Número 151, Julho 2018; Mercosul: Subcomisión de precios y tarifas de combustibles; Ministry of Petroleum and Natural Gas of India: Petroleum Planning & Analysis Cell

Portanto, a gasolina é mais custosa frente ao poder aquisitivo da população, mas não em relação ao preço absoluto da *commodity*.

No caso do *diesel*, mesmo incorporando o valor do subsídio no preço final (R\$ 0,46/l), o preço relativo ao poder de compra se mantém na média de outros países, enquanto o preço absoluto continua abaixo da média internacional (20% menor).

Quanto aos tributos aplicados sobre a gasolina e o *diesel* no Brasil, a constatação é que eles são, de fato, menores que na maior parte dos países comparáveis (União Europeia, Mercosul e Índia). Esses preços pre-tax estão no quartil superior ao final da série, enquanto os preços post-tax os coloca no quartil inferior de preços.

Cabe a menção de que, embora em termos relativos a tributação não esteja desconectada da realidade de outros países, o seu peso, alinhado com sua complexidade tributária, acarreta elementos de preocupação. Essa excessiva complexidade, explorada de forma desleal, permite a obtenção de vantagens

competitivas indevidas, com efeito deletério sobre a competitividade do setor de combustíveis.

A complexidade decorre do tipo de aplicação do imposto e da sua incidência, conforme mostra a figura 12.

Alguns exemplos de consequências da sistemática de tributação vigente envolvem:

- Tributações assimétricas para estados contíguos, causando preços de mercado bastante distintos entre regiões fronteiriças (vide exemplo ICMS São Paulo e Rio de Janeiro no gráfico adiante);
- Antecipação de tributos ad valorem em substituição tributária, o que gera um desincentivo à precificação abaixo do parâmetro fixado pelo governo;
- Tributação assimétrica entre derivados (no produtor / importador) e biocombustíveis (no produtor / importador e na distribuidora), aumentando a complexidade tributária e o número de entidades

FIGURA 12 | APLICAÇÃO DA TRIBUTAÇÃO À CADEIA DE COMBUSTÍVEIS



**Nota:** 1. No caso dos derivados há incidência da CIDE. **Fonte:** Plural, Análise BCG

arrecadoras.

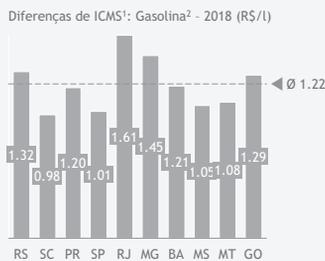
Além disso, dado o regime federativo, a assimetria de alíquotas entre estados dá margem a brechas para fraudes e sonegação (Figura 13).

Em resumo, a respeito da formação de preços, verificamos que preços e tributos mostram-se em linha com práticas internacionais, embora

com custos relativos elevados para a gasolina, em especial face ao poder aquisitivo da população. Ao mesmo tempo, o elevado peso dos tributos na cadeia, associado à sua complexidade, gera meios para a sonegação, levando a concorrência assimétrica (aspecto a ser explorado à frente). Ademais, em relação à formação de preços, acredita-se que o principal objetivo dos esforços regulatórios e normativos devem estar focados na efetiva liberdade de

FIGURA 13 | ASSIMETRIA E IMPACTO DA SONEGAÇÃO

### Assimetria tributária entre estados



### Impacto da sonegação e inadimplência no setor de combustíveis



PF indiciou 14 por rombo de **R\$5,1B**  
 "A Operação Rosa dos Ventos investiga fraudes na distribuição de combustíveis com práticas de lavagem de dinheiro"  
 Época Negócios, Outubro 2017



Em São Paulo, 20 maiores devedores acumulam dívidas de **R\$16B**  
 Skill Gestão Tributária, Setembro 2017



Sonegação e inadimplência de ICMS no setor de combustíveis atinge **R\$4,8B/ano**  
 O Globo, Setembro 2017

**Notas:** 1. Querosene de aviação e óleo combustível; 2. Exemplos: Mistura de etanol anidro na gasolina A, biodiesel no diesel, formulação de combustíveis aditivados; 3. Feito pelas distribuidoras. **Fonte:** Fecombustíveis – Tributação dos combustíveis por Estado; Plural, Estadão – Texto sobre a Operação Rosa dos Ventos; Procuradoria Geral do Estado de SP; Estudo FGV

## 2. Concentração do mercado brasileiro de combustíveis

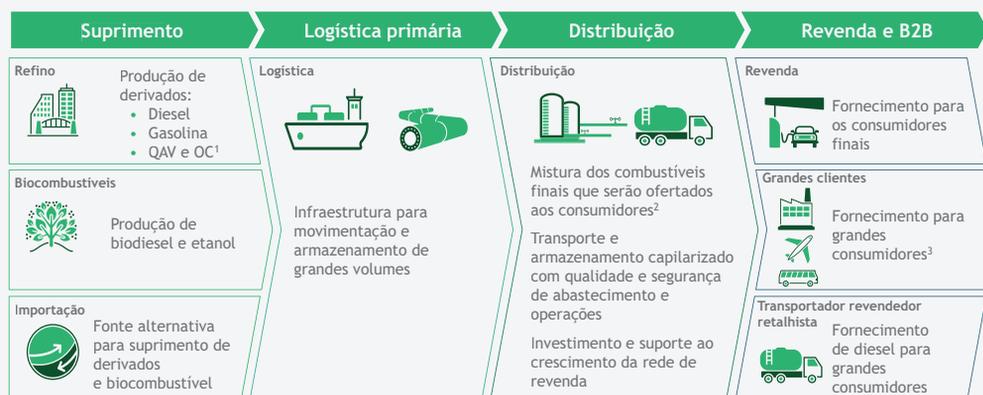
A avaliação da concentração é um elemento-chave para a análise da competitividade de um determinado mercado. Uma participação diminuta de empresas – no seu todo, ou em elos críticos – possibilitaria o exercício de poder de mercado, transferindo ineficiências até o consumidor final, como custos excessivos ou margens acima das tipicamente praticadas em realidades similares.

A discussão de concentração exige avaliação meticulosa para entender a relação de causa-

lidade entre seu grau e efeito na competição. A concentração mostra-se condição necessária, mas não suficiente, para lucratividade abusiva e, muitas vezes, é requerida para fazer frente ao montante de investimento para a obtenção da escala adequada, busca de inovação e alcance de custos eficientes.

Como não poderia deixar de ser, a avaliação da concentração do setor de combustíveis é essencial para entender seu grau de competitividade, cuja estrutura está refletida na figura 14.

FIGURA 14 | ESTRUTURA DA CADEIA DE COMBUSTÍVEIS



**Notas:** 1. Querosene de aviação e óleo combustível; 2. Exemplos: Mistura de etanol anidro na gasolina A, biodiesel no *diesel*, formulação de combustíveis aditivados; 3. Feito pelas distribuidoras

Este capítulo analisa a concentração do mercado brasileiro, realizando também um estudo comparativo a partir de benchmarks internacionais. Sendo uma indústria global, a cadeia segue elos típicos em todo o mundo, mas a forma como se configura em cada região é resultante de um conjunto de fatores particulares de cada país, tais como geografia, legado histórico do setor no país e regulação vigente.

A configuração da cadeia no Brasil reflete, portanto, este legado:

- **Suprimento:** este elo da cadeia é responsável por abastecer o mercado com os insumos que dão início à cadeia de

distribuição de combustíveis, e envolve:

- **Refinadores:** processam o óleo cru (petróleo) e produzem seus derivados (gasolina, *diesel*, nafta, querosene de aviação, entre outros). Assim como o petróleo, os preços desses produtos têm características de commodities globais, sendo determinados pela oferta e demanda em cada mercado. Isto é, em regiões onde existe excesso de combustíveis, os seus preços – desconsiderando impostos – são mais baratos do que em regiões onde existe uma demanda de combustíveis maior que a capacidade local de produção. No entanto, todos os preços internacio-

nais estão relacionados, dada a facilidade de transporte entre as várias regiões;

- Produtores de biocombustíveis: produzem etanol e *biodiesel* a partir de matéria-prima orgânica. Essa importante fonte de insumos é particularmente relevante na economia brasileira, embora ainda pouco difundida em outros países. São tanto misturados à gasolina (etanol anidro) quanto ao *diesel* (biodiesel), mas também servem como combustível específico, o etanol hidratado;
- Importadores: trazem combustíveis de outros países para atender a demanda local. A dinâmica entre importação e produção local é um dos elementos-chave no processo de precificação de derivados em um determinado mercado, conforme descrito no capítulo anterior;
- Logística primária: compreende as atividades de transporte e armazenamento em grande escala de combustíveis e derivados. Seus principais ativos são dutos e terminais portuários e de armazenamento. No Brasil, a logística primária garante a transferência dos produtos das refinarias, das usinas de biocombustíveis e de importadores para as distribuidoras. Pela sua natureza, a efetividade deste elo da cadeia está associada à capacidade de obter ganhos de escala e conseguir maximizar a utilização de seus ativos. No desenho do mercado brasileiro, a operação dos ativos é realizada de forma distinta do proprietário dos ativos (no caso, a Petrobras);
- Distribuição: a ligação entre a logística primária e os revendedores é feita por meio das distribuidoras, que têm o papel

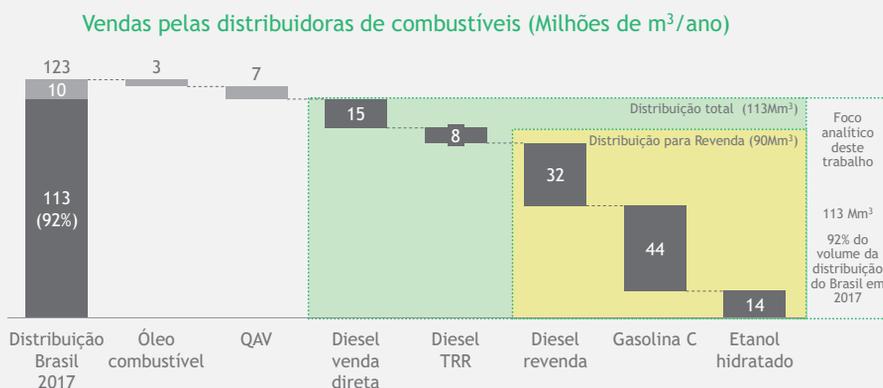
de conseguir levar o combustível de um número reduzido de pontos para uma ampla rede de distribuição, trazendo assim capilaridade e garantindo o amplo abastecimento das diversas regiões do país. É também neste elo da cadeia onde acontece a mistura dos produtos que irão chegar aos consumidores (por exemplo, a gasolina C, que é uma mistura de gasolina pura – gasolina A – com etanol anidro). Desta forma, o setor de distribuição é responsável pela mistura e qualidade do que será repassado para os consumidores;

- Revenda e venda direta: última interface entre a cadeia produtiva de combustíveis e o consumidor final, é realizada de 3 formas:
  - Revenda: são os postos de serviços, onde os consumidores abastecem seus veículos;
  - Transportador revendedor retalhista (TRR): empresas que comercializam *diesel* diretamente a consumidores finais (setor agrícola ou industrial);
  - Venda direta: distribuidoras de combustível vendem parte de seus produtos diretamente a grandes clientes.

A análise da concentração será avaliada nos quatro segmentos da cadeia de combustíveis.

Ainda que a cadeia de combustíveis dê origem a diversos produtos, este artigo será focado nos principais elementos da cadeia de transportes brasileira: *diesel*, etanol e gasolina. Além disso, registra-se na figura 15 o total do volume distribuído desses três produtos, em particular o foco nos canais de varejo ao consumidor final.

FIGURA 15 | Movimentação de combustíveis pelas distribuidoras em 2017



Fonte: ANP em 2017

Como ferramenta de análise, adota-se um indicador largamente utilizado para cálculos de concentração de mercados, o Índice de Herfindahl-Hirschman (IHH)<sup>2</sup>, referência metodológica para os principais órgãos de direito da concorrência, como o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE – Brasil) e o Federal Trade Commission (FTA – USA).

#### SUPRIMENTO

Três elementos principais caracterizam o suprimento primário brasileiro: 1. Domínio da Petrobras no refino; 2. Curto período de tempo com precificação ao mercado (PPI) e 3. Participação relevante de biocombustíveis na matriz. Neste sentido, entender o grau de concentração e seus reflexos na maior ou menor concorrência, mostra-se bastante relevante.

É evidente que, dado o legado histórico de monopólio estatal, praticamente toda a capacidade de refino é hoje de propriedade da Petrobras. Dos 2,5 milhões de barris/dia de derivados consumidos no Brasil em 2017, cerca de 76% foram produzidos localmente pela Petrobras. Esse domínio da estatal no fornecimento de insumos é um fator crítico na dinâmica competitiva da cadeia de combustível brasi-

leira. Das 17 refinarias presentes no Brasil (contando a Unidade de Industrialização do Xisto – SIX), 14 são da Petrobras, que totalizam uma capacidade de produção de 2,4 milhões de barris/dia, detendo 98% da capacidade de refino no Brasil.

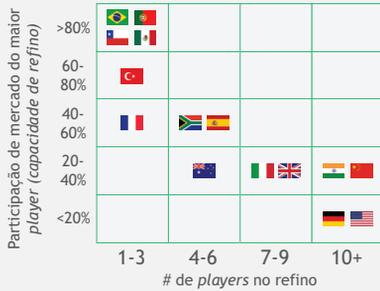
Uma análise comparativa (retratada no quadro a seguir) evidencia que o Brasil apresenta concentração acima do normal no refino, sendo um dos poucos países com baixo número de atores no refino em que o ator dominante possui mais de 80% da capacidade local de produção. (Figura 16).

Como a oferta local é insuficiente para abastecer a demanda, a importação equilibra esta defasagem. Parte relevante da importação também é realizada pela Petrobras. A ameaça da colocação de produtos por outros importadores deriva de um elemento básico: definição de preços. Para um mercado como o brasileiro, curto na produção de combustíveis, os preços deveriam convergir para a paridade de importação (PPI), como verificado em mercados abertos e maduros.

A prática de precificação com base na PPI, realizada de forma consistente, vem sendo exe-

FIGURA 16 | CONCENTRAÇÃO DO MERCADO DE REFINO

Concentração do refino é pouco usual em mercados maduros...



... o que implica em menor competitividade do setor

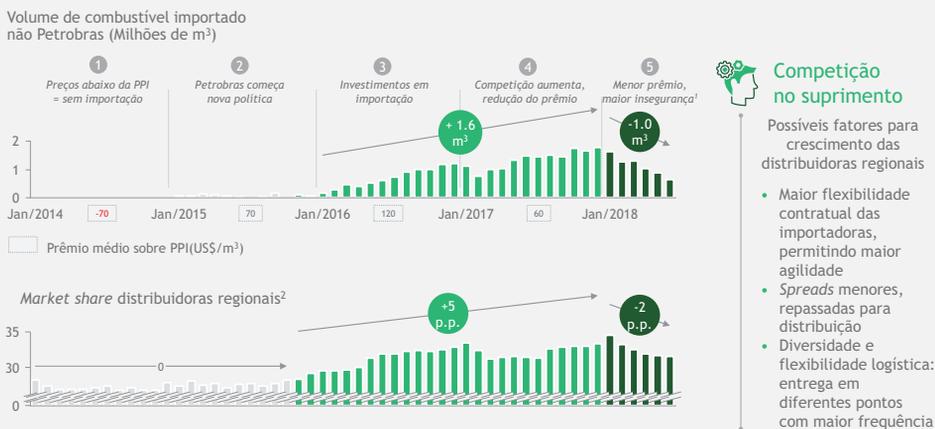
- Diminui atratividade para investidores interessados em suprimento e logística primária:
  - ator dominante com capacidade de influenciar a formação de preços
  - incertezas quanto à manutenção da política de preços de derivados a PPI
- Desincentivo a investimentos para melhora da infraestrutura para importação/acesso...
- ... o que reduz, conseqüentemente, a diversidade de alternativas de suprimento para os consumidores

Fonte: GlobalData 2018 / Análise BCG

cutada apenas recentemente pela Petrobras. Neste sentido, a atuação de outros importadores ganhou relevância nos últimos anos. Em momentos em que os preços estavam abaixo da PPI, toda a importação era realizada pela Petrobras. Quando ocorreu o inverso, importadores aproveitaram a oportunidade para arbitrar preços, aumentando significati-

vamente sua parcela de mercado. Com as medidas posteriores à paralisação dos caminhoneiros e o alto grau de incerteza sobre a precificação e a sistemática de aplicação dos subsídios governamentais, ocorreu forte retração da importação “não Petrobras”. Tais evidências estão expressas na figura 17.

FIGURA 17 | IMPORTAÇÃO “NÃO-PETROBRAS” E COMPETIÇÃO



Notas: 1. Insegurança na manutenção da precificação a PPI e do repasse do subsídio ao diesel 2. Volume total vendido por todas as distribuidoras exceto BR, Ipiranga e Rafzen. Fonte: MME, ANP, Central Bank, UBS, Santander, estimativa BCG

Este comportamento do mercado em resposta à política de preços da Petrobras reforça a tese de que a segurança de precificação dos combustíveis a mercado é um dos fatores-chave para aumentar a competitividade no setor. Também indica que a Petrobrás efetivamente dispõe de poder de mercado via precificação, decorrente da sua posição de “virtual monopólio” no refino local. Não obstante este poder não ter sido utilizado nos últimos anos, o fato é que ele adiciona incertezas para investimentos no refino (aquisições ou novos ativos) e mesmo em toda a cadeia logística.

Além de proporcionar a correção de preços a parâmetros de mercado, a concorrência no suprimento tem um efeito indireto, mas extremamente relevante, ao impactar a competitividade nos elos subsequentes da cadeia. A maior pluralidade de fornecedores do insumo altera a dinâmica competitiva a jusante. Na figura 17, aplicado ao *diesel*, nota-se o aumento da participação de importadores não Petrobras no mercado, bem como da participação das distribuidoras regionais.

Outro elemento característico da cadeia brasileira de suprimentos são os produtores de biocombustíveis. Este setor mostra-se bem mais fragmentado, não manifestando poder

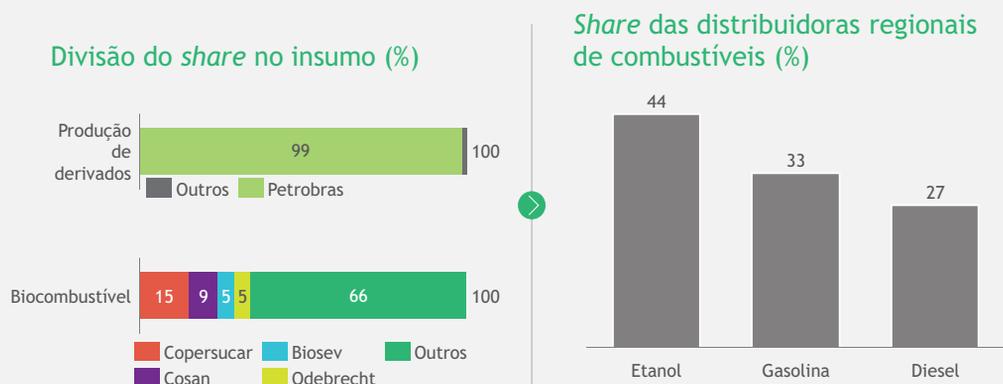
de mercado sobre a cadeia. Da mesma forma que no caso da importação, a maior pluralidade de fornecimento resulta em dinâmica com maior concorrência à jusante, como no caso do etanol, favorecendo a maior participação de distribuidoras regionais. (Figura 18)

Em suma, o quadro de concentração no suprimento mostra-se bastante centrado no refino, dando margem ao poder de formação de preços, cuja previsibilidade é fundamental para a atração de outros investidores no segmento e na atividade de importação. Alternativas de oferta dos produtos – derivados de petróleo ou biocombustíveis – têm efeito importante sobre a competição nos elos de distribuição, impactando o consumidor final.

### LOGÍSTICA PRIMÁRIA

De forma análoga ao refino, a maior parte da logística primária foi desenvolvida pela Petrobras enquanto empresa monopolista, com o papel de garantir o abastecimento do mercado brasileiro. De fato, o legado de empreendimentos criados para fazer frente às necessidades do país – seja na importação, seja na logística interna – configura a Petrobras como a grande detentora de ativos de infraestrutura para movimentação de produtos brasileira.

FIGURA 18 | PARTICIPAÇÃO DE MERCADO DAS DISTRIBUIDORAS POR TIPO DE COMBUSTÍVEL



Fonte: ANP; Press search, Nova Cana

Com a quebra do monopólio da Petrobras, a legislação estabeleceu a separação entre a propriedade e os ativos de sua operação, de forma a possibilitar acesso a terceiros dessa infraestrutura – permitindo a contestação de sua posição dominante. Neste sentido, foi constituída a Transpetro, responsável pela operação e manutenção dos terminais portuários, dutos e embarcações para cabotagem. A Transpetro foi concebida como empresa 100% Petrobras, que embora separada societariamente, acaba por

desfrutar da mesma governança, lançando dúvidas sobre a efetividade do acesso aberto à logística primária da Petrobras.

A atual estrutura de mercado é representada adiante. Nota-se que a infraestrutura dutoviária é basicamente de propriedade da Petrobras, enquanto terminais portuários privados têm permitido o acesso a importadores que contestam a posição da petrolífera brasileira (Figura 19).

FIGURA 19 | CONCENTRAÇÃO DE MERCADO NA LOGÍSTICA PRIMÁRIA



A logística primária é peça-chave para garantir a pluralidade do suprimento. De sua eficiência depende a precificação à paridade de importação – ou seja, uma logística mais cara implica em maiores barreiras e preços mais elevados aos consumidores. Além disso, a oferta de alternativas e a prática de regras de acesso transparentes e efetivamente aplicadas são essenciais para permitir maior competitividade, em especial enquanto a infraestrutura logística não é ampliada. A definição, ainda que focada, de ativos essenciais que devem operar com princípio de livre acesso, preservando a preferência de uso do proprietário para sua capacidade, é um dos pilares para a configuração de um mercado competitivo na logística.

## DISTRIBUIÇÃO

A distribuição proporciona a devida capilaridade para a entrega dos combustíveis aos consumidores, em todo o território nacional. Além da função logística, o mercado de distribuição tem como papel fundamental a garantia de qualidade e segurança na mistura da gasolina C, além de propiciar a segurança na coleta, armazenagem, transporte, distribuição e entrega dos combustíveis do suprimento à revenda.

Utilizando a referência do IHH, revela-se que, na visão nacional, o segmento se encontra no limiar da definição de um mercado não concentrado (Figura 20).

FIGURA 20 | VISÃO GERAL DA CONCENTRAÇÃO DE MERCADO NA DISTRIBUIÇÃO (2015-18)

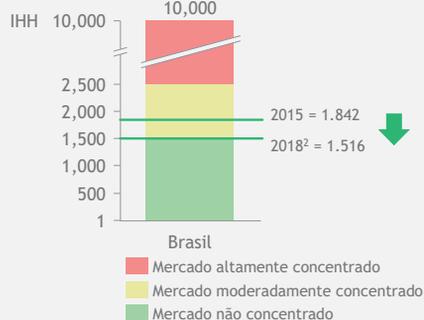
### IHH<sup>1</sup> mede concentração de mercado...

Índice de concentração de mercado usado por agentes reguladores (CADE, FTC-USA)

Calcula-se ao somar o quadrado dos *shares* dos *players* do mercado

- IHH < 1.500 = Mercado não concentrado
- 1.500 < IHH < 2.500 = Mercado moderadamente concentrado
- IHH > 2.500 = Mercado altamente concentrado

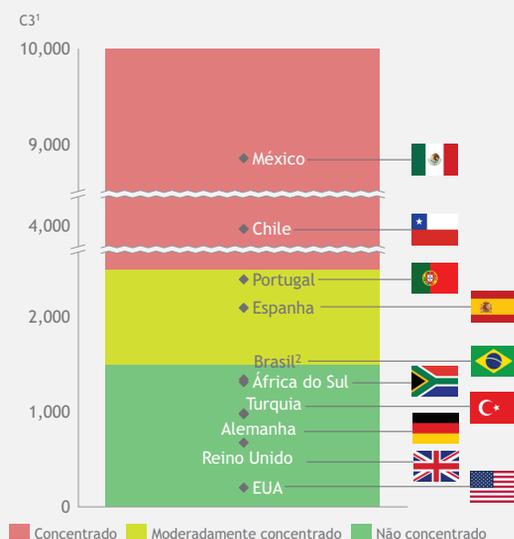
... e quando aplicado no Brasil, revela desconcentração e índice limite para mercado não concentrado



Fonte: Considera vendas totais de gasolina C, diesel e etanol hidratado, CADE, FTC – Federal Trade Commission, ANP, Análise BCG

Esta concentração do mercado brasileiro encontra-se em linha com mercados internacionais conforme mostra a figura 21.

FIGURA 21 | VISÃO COMPARATIVA INTERNACIONAL DE CONCENTRAÇÃO DE MERCADO NA DISTRIBUIÇÃO

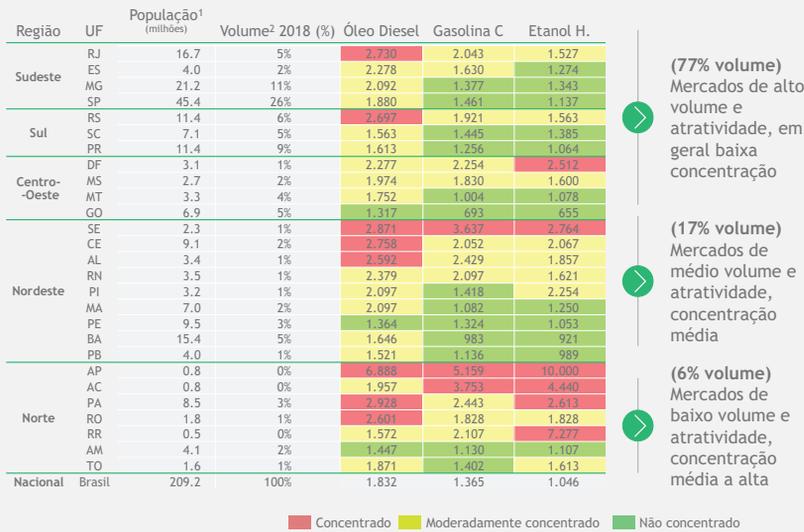


Notes: 1. Cálculo considerando apenas participação dos 3 varejistas principais de cada país 2. IHH calculado para a revenda em 1T2018 - Comparação com int'l's revenda é conservadora, já que mercados de distribuição tendem a ser mais concentrados Fonte: Excelsior; Forbes mx; TPMR 2017; CNMC; ACP; PRA UK; BFT; Copec; RPBC Capital Markets; ANP

Há menor concentração de mercado justamente nos mercados mais populosos e dinâmicos (Sudeste, Sul, Centro-Oeste), em especial quando se avaliam os mercados de gasolina e etanol. Verifica-se maior concentração no mercado do diesel em todas as regi-

ões, devido à grande concentração da demanda por este combustível (41% da demanda em grandes clientes e TRR), além de uma menor diversidade no suprimento, se comparado a etanol hidratado e gasolina C (Figura 22).

FIGURA 22 | CONCENTRAÇÃO NA DISTRIBUIÇÃO DE COMBUSTÍVEIS POR ESTADO



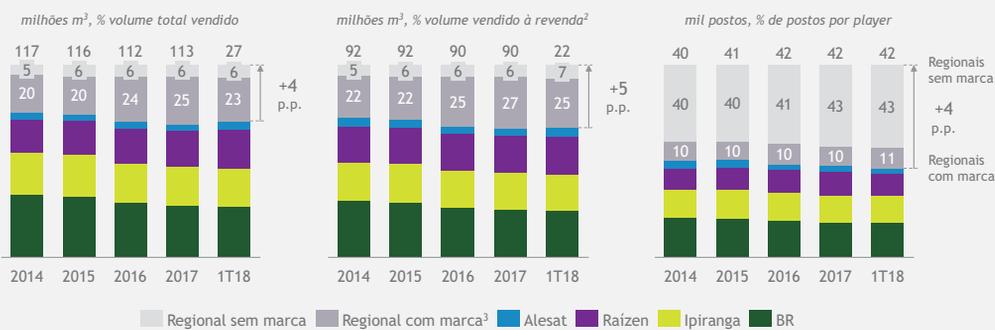
Notas: 1. IBGE. 2. Volume considerado no 1º trimestre de 2018. Fonte: ANP 2017, Plural e Análise BCG

O mercado de distribuição de combustíveis vem se desconcentrando nos últimos anos. Por um lado, a desconcentração aumenta a competitividade e minimiza a possibilidade do exercício de poder de mercado via precificação abusiva. Por outro lado, uma maior fragmentação afeta a escala das operações, implicando em maiores obstáculos a investi-

mentos para a viabilização de modais que reduzam o custo de servir ou ao potencial aumento do custo médio ao consumidor final. Como levantado anteriormente, ao mesmo tempo, a desconcentração decorre do efeito de diversidade de suprimento, que altera a dinâmica de mercados estabelecidos, especialmente na logística (Figura 23).

FIGURA 23 | EVOLUÇÃO DE DISTRIBUIDORAS COM/SEM BANDEIRA

Evolução do mercado de distribuição e revenda de combustíveis<sup>1</sup>

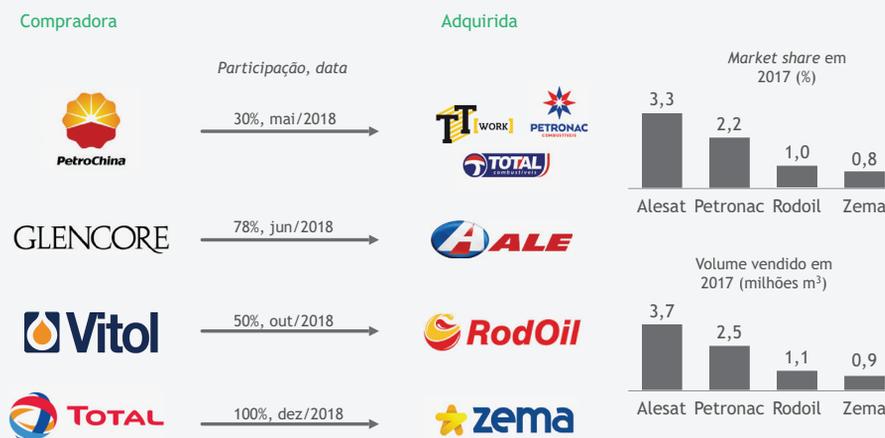


Notas: 1. Combustíveis automotivos: etanol hidratado, gasolina C e diesel; 2. Não inclui venda de diesel para TRR e consumidores finais; 3. Distribuidoras que possuem bandeira própria. Fonte: Anuário ANP

Em adição, verificam-se importantes movimentos recentes de novos entrantes, com modelos distintos de negócio e diferentes ambi-

ções quanto à atuação na cadeia, como no caso de traders e empresas com interesse de atuação no *downstream* brasileiro (Figura 24).

FIGURA 24 | MOVIMENTOS RECENTES ENVOLVENDO DISTRIBUIÇÃO E REVENDA



Notas: TT Work é holding da Petronac (antiga Total). Fonte: Notícias do mercado

## REVENDA

O setor de revenda de combustíveis no Brasil é caracterizado por sua fragmentação e por possuir algumas particularidades, como mais de 40.000 postos de serviços, baixa penetração de loja de conveniência, inexistência de autoatendimento, e com players com menos de 1% de participação de mercado compreendendo 52% do *market share*. Vale notar que, por definição legal, inexistente o modelo de CoCo (postos de propriedade e operados pela companhia distribuidora), predominando, assim, a figura do revendedor proprietário e operador do estabelecimento.

Desta maneira, o setor de revenda de combustíveis no Brasil é um mercado não concentrado quando comparados a outros países e que, mais recentemente, vem passando por processo de maior pulverização, conforme atestado na figura 25.

O mercado brasileiro no início dos anos 2000 encontrava-se mais próximo da configuração de mercados mundiais comparáveis. Porém, a concentração no mercado de revenda caiu drasticamente entre 2000 e 2017, com crescimento de postos de gasolina concentrado nos

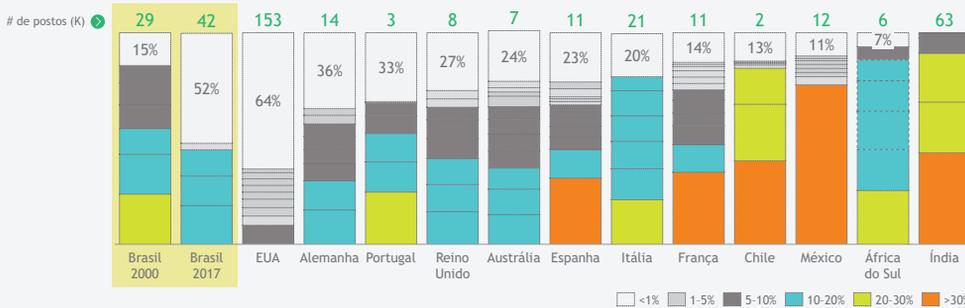
players regionais e bandeira branca. Neste sentido, o mercado de revenda é mais fragmentado no Brasil que em países comparáveis, pois revendedores com bandeiras com *market share* inferior a 1% ocupam 52% do mercado, o maior índice entre os países avaliados.

A desconcentração no mercado de revenda no Brasil está relacionada com a partida de 3 empresas multinacionais (IOCs) do mercado brasileiro, que se mostravam concorrentes de porte médio. As saídas foram largamente associadas ao processo caótico de abertura do mercado, com o crescimento da informalidade e aproveitamento de brechas para práticas desleais de concorrência (p.ex., de adulteração e qualidade de produtos). A saída dessas empresas mostrou-se um indicativo de baixa atratividade do mercado de combustíveis brasileiro. Já o crescimento expressivo do número de postos de revenda realça preocupações relacionadas à escala adequada para uma operação eficiente.

As causas e consequências desta fragmentação do mercado de revenda no Brasil serão melhores exploradas nos capítulos subse-

FIGURA 25 | COMPARATIVO DA ESTRUTURA DA REVENDA

Distribuição de mercado de revenda de combustíveis em países comparáveis (% de postos por *player*)



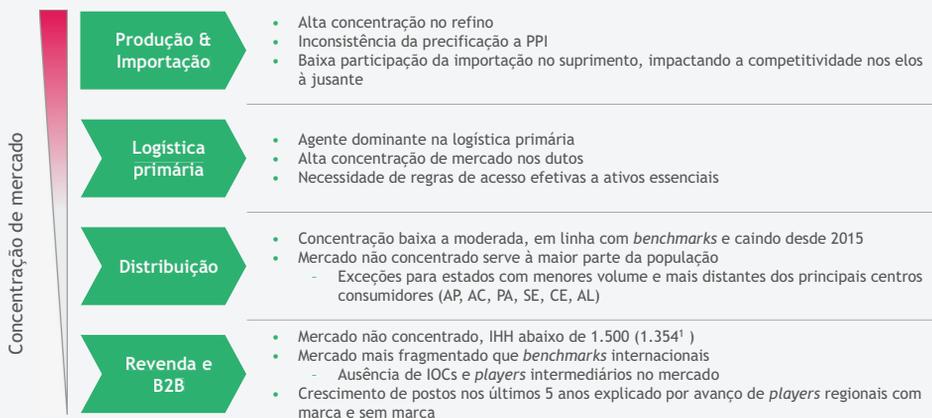
Fonte: ANP; Snapshot of India's Oil Gas data — (Petroleum Planning & Analysis Cell); MWV; Experian Catalist, UKPRA; Unione Petrolifera, Relazione Annuale 2018; CSP, OPIS; Apetro, Autoridade da Concorrência, DGEG; UFIP/DGEC; Company information, ACCC; OneExpo; PETDER; Análise BCG

quentes, no tocante às práticas de mercado e a própria eficiência do custo de servir aos consumidores. No que tange à competitividade, não há restrição por excesso de concentração nesse mercado, dada a grande fragmentação vis-à-vis de benchmarks internacionais.

A análise de concentração do mercado brasileiro de combustíveis nos mostra uma estratificação entre os elos da cadeia. De fato, des-

pontam como elementos críticos a necessidade de maior pluralidade de oferta no suprimento, bem como o acesso à infraestrutura essencial, em particular na importação de derivados. Todavia, a concentração de mercado na distribuição e revenda não desponta como um item de preocupação a exigir maiores interferências na configuração atual do mercado<sup>3</sup> (Figura 26).

FIGURA 26 | CRITICIDADE DOS TEMAS ASSOCIADOS À CONCENTRAÇÃO DE MERCADO



Fonte: Análise BCG

### 3. Impacto da concorrência desleal

O mercado de combustíveis no Brasil se caracteriza por um grande número de players no elo da revenda, com recorrentes questionamentos acerca de práticas irregulares na comercialização de combustíveis, principalmente fraudes volumétricas e tributárias. No que tange a esta última, é importante ressaltar que fraudes tributárias são temas recorrentes em setores de alto volume-giro e alta carga tributária, tendo como exemplos típicos os setores de bebidas alcoólicas, tabaco e combustíveis.

Em estudo de 2017, a Fundação Getúlio Vargas estimou que, em 2016, o Estado deixou de arrecadar 4,8 bilhões de reais de tributos sonegados (ou inadimplentes) somente do segmento de combustíveis no Brasil. Ademais, estima-se que a dívida ativa do setor de combustíveis ultrapassa os 50 bilhões de reais.

Entende-se que práticas irregulares geram efeitos deletérios para o setor, dado que distorcem a lógica competitiva do livre mercado. Atores que incorrem em práticas ilícitas conseguem oferecer ao mercado produto com preço mais atrativo para o consumidor final, sem a contrapartida de uma maior eficiência ou produtividade em seus processos produtivos. O mercado acaba por premiar via demanda o fraudador em detrimento dos atores que atuam de acordo com as regras.

Em adição à concorrência desleal, existem outros efeitos nocivos para o setor, como, por exemplo, redução dos incentivos à entrada e permanência de empresas que competem via concorrência leal. Há de se ressaltar que, devido ao histórico de baixa punibilidade e relativa morosidade do sistema judiciário brasileiro, a equação risco retorno, aos olhos do infrator, estimula-o a persistir em atividade ilícita, tornando o vício de mercado estrutural e impactando a atratividade, competitividade e produtividade do setor no longo prazo.

Neste contexto é essencial considerar o impacto das práticas irregulares na competitividade da cadeia.

As análises estão focadas em fraudes tributárias e volumétricas e tem o propósito de trazer transparência a um campo particularmente opaco: a quantificação do impacto de práticas irregulares na competitividade da cadeia.

Para atingir esse objetivo, serão discutidos três elementos:

1. Impacto de práticas mais comuns de concorrência desleal, sempre relativizando os ganhos potenciais com as margens de players honestos;
2. Estimativa do volume irregular comercializado;
3. Medidas de combate às práticas ilícitas.

É evidente, pela própria natureza oculta da atividade ilícita, que as análises aqui apresentadas não permitem chegar a constatações cabais sobre o impacto da concorrência desleal na dinâmica do setor *downstream* do Brasil. É importante ressaltar, no entanto, que ao se analisar os dados públicos disponíveis é possível inferir o alto potencial das práticas ilícitas para desequilibrar a concorrência e distorcer o mercado.

A estimativa do potencial teórico do impacto da concorrência desleal na competitividade do setor passa pela compreensão do peso dos tributos nos combustíveis:

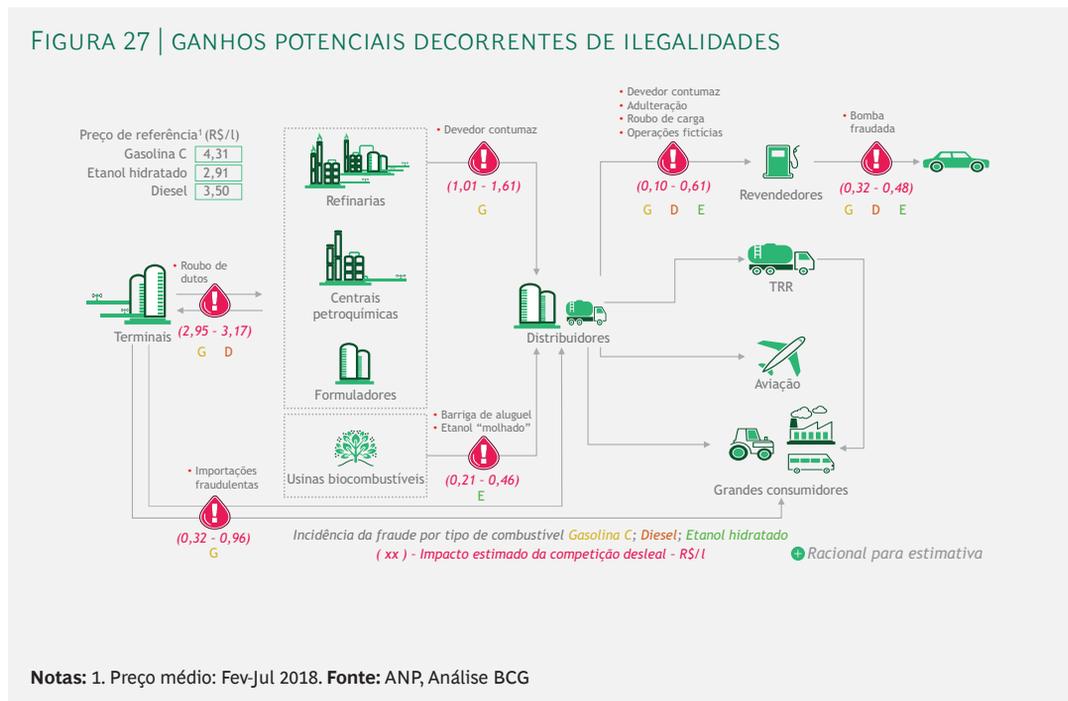
1. O peso dos tributos na gasolina C é 2,5 vezes maior que a margem da distribuição+revenda: corresponde a 42% do preço da gasolina na bomba (R\$ 1,58/l), enquanto a margem da distribuição+revenda corresponde a 10% (R\$ 0,63/l);
2. O peso dos tributos no etanol hidratado é, virtualmente, 1,1 vez maior que a margem da distribuição+revenda: equivale a 22% do preço do etanol hidratado na bomba (R\$ 0,59/l), enquanto a margem da distribuição+revenda corresponde a 20% (R\$ 0,53/l);

3. O peso dos tributos no *diesel* é 1,5 vez maior que a margem da distribuição+revenda: corresponde a 26% do preço do *diesel* na bomba (R\$ 0,80/l), enquanto a margem da distribuição+revenda corresponde a 10% (R\$ 0,55/l).

É interessante notar que o processo de distribuição e revenda, de ponta a ponta, adiciona entre R\$ 0,53 e R\$ 0,63 por litro de combustível vendido. Estão inclusos nessa conta todo o custo operacional e logístico envolvido no armazenamento, mistura, transporte e venda dos combustíveis ao consumidor, além das margens de remuneração do capital in-

vestido. A alta relação entre peso da tributação e da margem de distribuição+revenda é um fator importante para se levar em conta na análise do potencial de ganhos de competitividade desleal por sonegação, e, consequentemente, a dificuldade de sua neutralização via alavancas de otimização operacional.

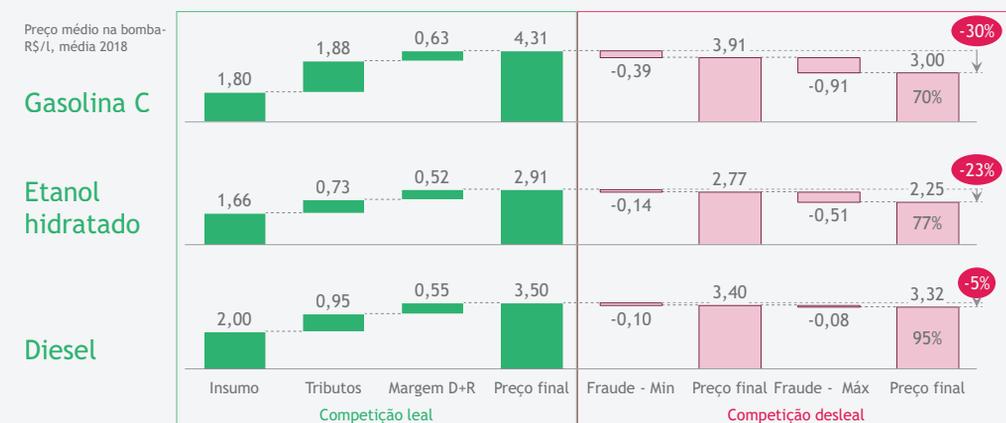
O levantamento e quantificação de 10 práticas de fraude tributária ou volumétrica comuns no mercado indicam potencial de ganhos significativos, conforme ilustrado na figura 27.



O resumo do impacto de atividades ilícitas em R\$/l pode ser verificado no quadro adiante, o qual evidencia que sonegação e inadimplên-

cia podem significar vantagem de 5 a 30% no preço final do combustível (Figura 28).

FIGURA 28 | BENEFÍCIO TOTALMENTE AUFERIDO POR PRÁTICAS ILEGAIS



Fonte: ANP 2018, Análise BCG

### ESTIMATIVA DO VOLUME IRREGULAR COMERCIALIZADO

Na ausência de uma estimativa oficial de quantos litros de combustível chegam ao mercado de forma ilícita – seja por sonegação, inadimplência ou fraude volumétrica –, utilizou-se métodos de cálculo que permitissem obter estimativas por aproximações. As estimativas expressas no quadro a seguir indicam faixa de volume adulterado entre 5 e 19%. Dadas a variação e análise não sistemáticas, a principal

conclusão é que a existência de fraudes na cadeia é significativa (Figura 29).

Comprovada a prevalência e vantagem auferida por práticas irregulares e o impacto na competitividade do setor, a sua prevenção e combate se tornam imperativos para evolução do funcionamento adequado do mercado. Neste contexto, fazem necessárias medidas preventivas e corretivas para os diversos artifícios de concorrência desleal. A figura 30 detalha essas medidas.

FIGURA 29 | ESTIMATIVA DE VOLUMES ADULTERADOS

#### Metodologia



Bottom up fraudes na cadeia



Balanco volumétrico ANP



Autuações ANP por venda para fonte diversa

#### Mecanismo de cálculo

R\$4,8B sonogado por ano



R\$0,22-0,69 por litro de vantagem média fruto da sonegação

31,4B e 11,9B litros de gasolina C e etanol anidro vendidos



29,9B e 11,2B litros gasolina C e etanol anidro supridos

130 autuações em 1.138 fiscalizações (2014) e 141 autuações em 990 fiscalizações (2017) por adquirir ou destinar produto para fonte diversa da autorizada (fraude de ICMS)



#### Estimativa e fontes

6 a 19% do volume de combustível vendido com vantagem desleal

- FGV
- ANP



5 a 6% do volume de combustível vendido com vantagem desleal

- ANP

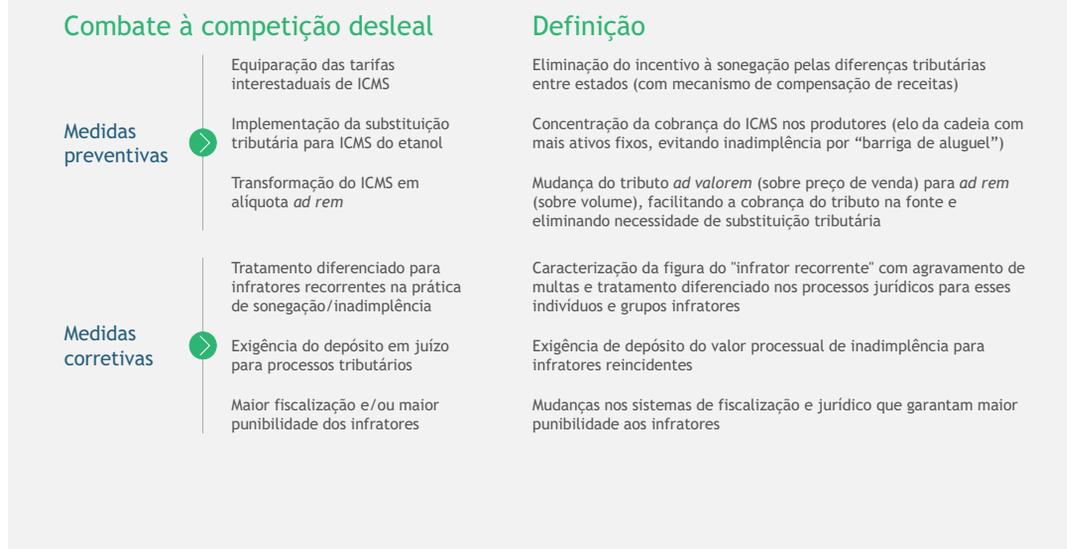


11 a 14% do volume de combustível vendido com vantagem desleal

- ANP

Fonte: FGV, ANP, Análise BCG

FIGURA 30 | AÇÕES PREVENTIVAS E CORRETIVAS DE COMBATE AO COMÉRCIO IRREGULAR



## 4. Eficiência da cadeia de combustíveis

A análise da estrutura de preços dos combustíveis brasileiros evidencia que os elos da distribuição e da revenda correspondem a 14-16% da formação do preço final, o que significa um valor adicionado médio de 0,55 a 0,62 centavos de real por litro de *diesel* e gasolina, respectivamente.

Para o abastecimento contínuo em escala nacional despontam como principais elementos de custos: a logística de transporte dos combustíveis e os fretes associados; a operação das bases de distribuição; a operação dos postos de abastecimento e os serviços de apoio para essas operações; remuneração do capital investido em infraestrutura – principalmente em capacidade logística e desenvolvimento da rede de postos de abastecimento; e capital de giro de distribuidores e revendedores.

As análises de ganhos de eficiência no setor foram concentradas nos elos de distribuição e revenda. Embora admita-se existirem melhorias de eficiência na logística primária, a análise é a de que a melhora passa pela regulação de incentivos aos operadores dos ativos essenciais e por novos investimentos em infraestrutura portuária, de armazenagem e dutoviária. Parte dos ganhos em melhorias logística acabariam por se manifestar no elo da distribuição, como abordados a seguir.

No caso da distribuição, o aumento de eficiência está associado a 3 elementos principais:

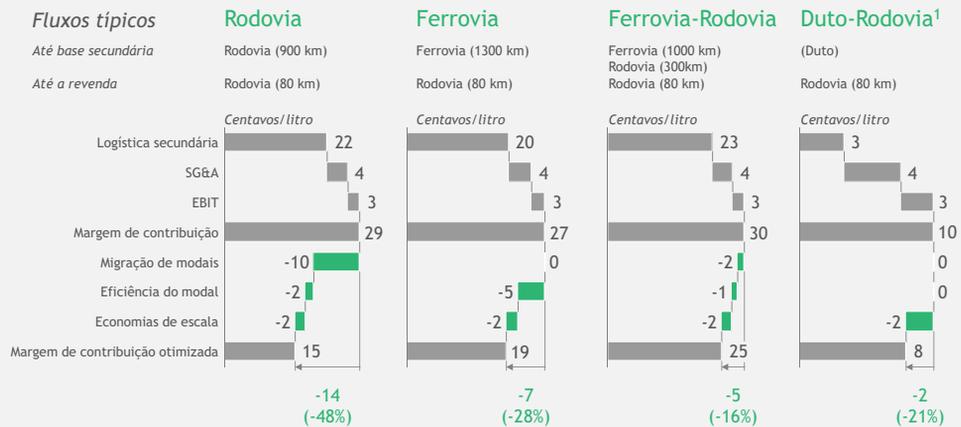
1. Aumento da utilização de modais de maior volume – transição de volumes transportados via rodovia para ferrovia e dutos. O Brasil ainda é muito dependente do transporte via rodovias, que é desvantajoso para deslocar grandes volumes, de forma contínua, por longas distâncias. Naturalmente, o impacto da mudança de modal será diferente em função da rota na qual ele se aplica. Para evidenciar essa diferença, a análise foi conduzida considerando quatro possíveis roteiros entre a fonte de suprimento e o consumidor final. Os ganhos com a intensificação do uso de modais de alto volume podem chegar a 10 centavos de real por litro.
2. Otimização e redução dos custos com a utilização da rede atual – otimização dos custos ferroviários e dutoviários: Em comparação com referências internacionais, observa-se que o custo do transporte rodoviário é equiparado ao de outros países, no entanto, custos locais de transporte via ferrovia e dutos são mais altos. Conseguir replicar no Brasil custos menores para a utilização desses modais (considerando a rede já existente) significam ganhos na ordem de 1 a 5 centavos de real por litro de combustível.

3. Ganhos de escala e redução dos custos de overhead – aumento das operações e maior diluições de custos indiretos. Os ganhos de escala e diluição de overhead podem ter impacto de até 2 centavos por litro, tendo como referência as curvas de

experiência do BCG para o setor de energia.

A figura 31 detalha o impacto desses elementos sobre os diferentes modais.

FIGURA 31 | GANHOS DE EFICIÊNCIA POR SUBSTITUIÇÃO DAS MODAIS



Fonte: Análise BCG

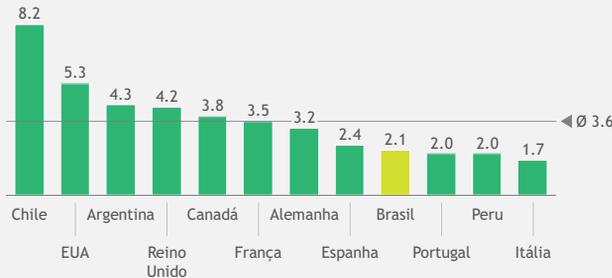
O aumento de eficiência na revenda está associado com dois elementos principais: volume médio de combustível vendido por posto e ca-

pacidade de capturar receitas de outras fontes de serviços.

FIGURA 32 | MÉDIA DA VAZÃO POR POSTO DE ABASTECIMENTO

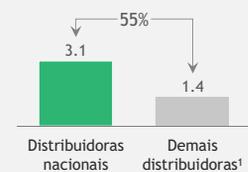
Vazão dos postos no Brasil está abaixo dos padrões internacionais

Volume médio de combustível por posto (000' m<sup>3</sup>)



Postos com bandeira de distribuidoras nacionais têm vazão 55% superior

Volume médio de combustível por posto (000' m<sup>3</sup>)



Fonte: Fuels Europe 2017; Anuário Sindicom 2017; ANP; Natural ReFontes Canada; Kent Retail Fuel Census 2017; Bloomberg, Platts, UE Oil Bulletin, ECB, CNE; DGEC, BTG, CORES, AOP; COPEC; Análise BCG

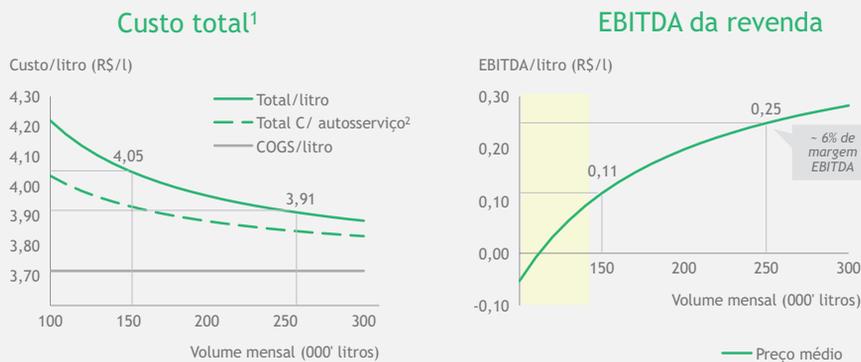
Os postos de abastecimento brasileiros operam com volume médio de combustível abaixo do de países comparáveis, ainda que postos com bandeira das distribuidoras com atuação nacional tenham performance superior nesse quesito, conforme visualizado na figura 32.

A baixa vazão por posto se reflete em maiores *break-even* para a remuneração dos custos, o que leva a maiores preços, tendo em vista que os custos indiretos dos postos de abastecimento são diluídos em uma base menor. Levar a vazão dos postos para volumes

mais saudáveis e próximos das médias internacionais significa redução potencial de custos de até 14 centavos de real por litro.

Do ponto de vista da curva de custos, melhorias envolvem adoção de outras práticas que possibilitariam menores custos de atendimento – por exemplo, oferta de autosserviço, prática comum em diversos países. Essas inovações, no entanto, dependem da flexibilização das regras atuais para operação das estações de serviços (Figura 33).

FIGURA 33 | IMPACTO DE VOLUME SOBRE CUSTOS E RESULTADOS DA REVENDA



**Notas:** 1. Custos variáveis: Margem e contribuição média do posto bandeirado R\$0,47 e sem bandeira (marca) R\$0,50 + Custos fixos: para efeito de cálculo considerou-se um posto com 200mil litros/mês; Aluguel R\$10.000; 15 funcionários; R\$2.000 em despesas com energia; R\$1.000 com despesas de água; R\$6.000 com transporte de valores; R\$1.333/mês licença ambiental; 2. Considerando operação funcionando com apenas 5 funcionários, cenário possível em postos que operam em shopping e hipermercados; 3. Custo fixo mensal de R\$50.333; 4. Preço médio de combustível R\$4,17.

**Fonte:** UBS; Fecombustíveis; postoavenda.com; análise BCG

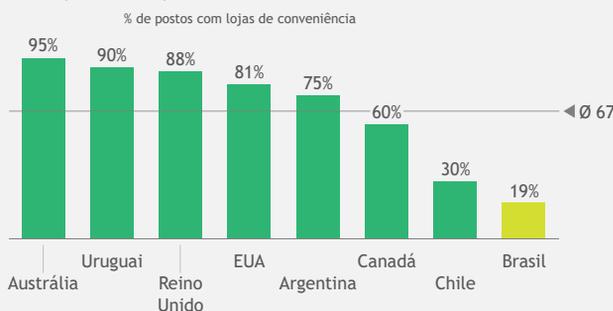
Além do baixo volume comercializado por posto, outra oportunidade para ganho de eficiência é o aumento de receitas extras com serviços adicionais (p.ex., loja de conveniência, lava-rápido, serviços mecânicos etc.). A penetração de lojas de conveniência (uma boa *proxy* para a captura de receitas extras) no Brasil é a menor entre países comparáveis, conforme visualizado na figura 34.

Além desses elementos, aplicados de forma estanque à distribuição e à revenda, outros ganhos de eficiência podem ser capturados por uma maior integração operacional entre esses dois elos, em especial na dinâmica de entrega e roteirização da logística de abastecimento da rede de postos.

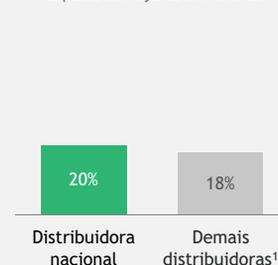
Ou seja, embora tenhamos um elo de relativo baixo peso na estrutura de preços, há espaço para ganhos relevantes de eficiência na distribuição e revenda. Mais importante do que a redução do preço ao consumidor final, a obtenção de melhorias será o elemento-chave de competição entre as empresas do setor. Seja por economias de escala, pela utilização de modais de alto volume ou pela adoção de estruturas de custos mais enxutas, a dinâmica competitiva do elo de distribuição e revenda será reforçada de modo crescente.

FIGURA 34 | COMPARATIVO QUANTO À PENETRAÇÃO DAS LOJAS DE CONVENIÊNCIA

Penetração de lojas de conveniência no Brasil é a menor entre países comparáveis



Penetração similar entre postos vinculados a distribuidoras nacionais e demais distribuidoras



**Notas:** 1. Considera-se distribuidoras regionais com e sem bandeira (“bandeira branca”). **Fonte:** Fuels Europe 2017; Anuário Sindicom 2017; ANP; Natural Resources Canada; Kent Retail Fuel Census 2017; Bloomberg, Platts, UE Oil Bulletin, ECB, CNE; DGEC, BTG, CORES, AOP; COPEC; Análise BCG

## 5. Marca e contratos de exclusividade

O debate sobre uso de marca e contratos de exclusividade também é bastante recorrente na discussão concorrencial do setor de combustíveis. Como visto anteriormente, além dos postos vinculados a uma determinada distribuidora/bandeira, a legislação estabelece também a figura da bandeira branca, ou seja, de postos de serviços sem o referido vínculo.

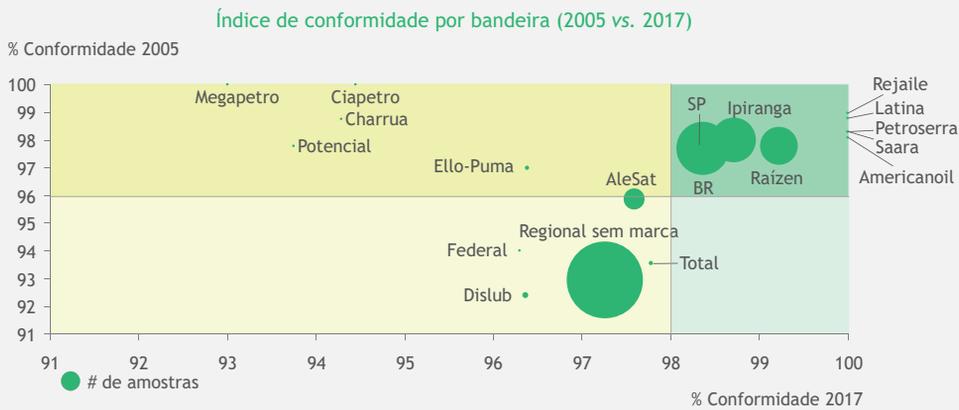
O reconhecimento de marca traz benefícios para o consumidor que tende a definir sua escolha com base em expectativas básicas, como garantia de procedência do produto, qualidade e níveis de serviço padronizados.

Para a revenda, esse modelo permite que as distribuidoras façam investimentos em comodatado, reduzindo a necessidade de capital em-

pregado (p.ex., em bombas e tancagem) e também captura de ganhos de escala com investimentos em marketing feito para toda a rede, além de atendimento por uma operação logística que atua em maior escala. Em contrapartida, exige-se a exclusividade da revenda na compra de combustível daquele distribuidor, bem como a aderência a padrões de atendimento da bandeira ao qual se vincula.

Análise histórica indica que os índices de conformidade dos combustíveis nacionais apresentam evolução positiva, sendo que as maiores distribuidoras de atuação nacional (BR, Ipiranga e Raízen) obtiveram índices melhores em ambos os períodos de comparação. Essa análise evidencia que a diferenciação por marca reforça o compromisso com a aderência aos padrões de serviços fundamentais ao setor (Figura 35).

FIGURA 35 | CONFORMIDADE COM QUALIDADE POR BANDEIRA



Fonte: ANP – Boletim de monitoramento da qualidade dos combustíveis – apenas distribuidoras com dados nos dois períodos analisados

A atuação dos órgãos reguladores da concorrência também avalia se a combinação de marcas e exclusividades poderia limitar opções de escolha dos varejistas e, em decorrência, prejudicar o consumidor.

Verifica-se, porém, que a prática de contratos de exclusividade é comum em diversos mercados de combustível, não sendo interpretado como um impeditivo à livre concorrência, em especial, caso a relação esteja amparada por limites legais e contratuais, principalmente para a possibilidade de descontinuidade da relação.

Na Espanha, por exemplo, o regramento estabelece que os contratos não sejam maiores que 3 anos. Em Portugal, Turquia, Grécia e Reino Unido esse prazo é de 5 anos.

A livre negociação contratual leva a acordos bilaterais, que estimulam a oferta de melhores condições aos revendedores, que têm liberdade de escolher a quem se associar. Usualmente,

esses contratos preveem mecanismos contratuais para conciliar interesses de ambas as partes, tais como: investimentos em comodato, cláusulas de rescisão, condições de prazo para pagamento dos combustíveis adquiridos etc.

Tanto no âmbito dos órgãos de concorrência, quanto no âmbito acadêmico, existe uma discussão consolidada quanto à adoção de contratos de exclusividade, como ilustrado na figura 36.

Em suma, marcas e contratos de exclusividade são elementos essenciais de práticas de mercado que ao final beneficiam o consumidor, que pode escolher entre postos que se submetem a esses arranjos ou alternativas sem vínculo a uma bandeira. A atuação dos órgãos de defesa da concorrência deve se dar no sentido de disciplinar regras básicas que permitam um balanço adequado entre compromissos e flexibilidade para revisão da relação.

FIGURA 36 | VISÃO QUANTO À PRÁTICA DE CONTRATO DE EXCLUSIVIDADE



"Os contratos de exclusividade **podem beneficiar a concorrência** no mercado, garantindo fontes de suprimento ou pontos de venda, reduzindo os custos de contratação ou criando fidelidade dos revendedores." *Federal Trade Commission*



"O CADE posiciona-se **favoravelmente à cláusula de exclusividade**, vislumbrando seus aspectos positivos, desde que o fim por ela atingido não configure abuso por parte do estipulante, como forma de dominação indevida de mercado, com prejuízo ao parceiro comercial, aos demais concorrentes e ao consumidor." *Revista de Direito Administrativo, FGV*



"Não raras vezes, o consumidor opta por abastecer em postos de vinculação expressa a uma determinada bandeira, da qual detém **confiança**, a postos de bandeira branca, **mesmo diante de preços distintos**. Não há que se falar em ofensa ao princípio da livre concorrência, uma vez que a exclusividade contratada constitui medida que a um só tempo **fomenta a concorrência** como também **garante a qualidade dos produtos e serviços** oferecidos ao consumidor." *Revista de Direito Administrativo, FGV*

Fonte: <https://www.ftc.gov/tips-advice/competition-guidance/guide-antitrust-laws/single-firm-conduct/exclusive-supply-or>; Revista de Direito Administrativo, p. 123-147, Janeiro/Abril 2012

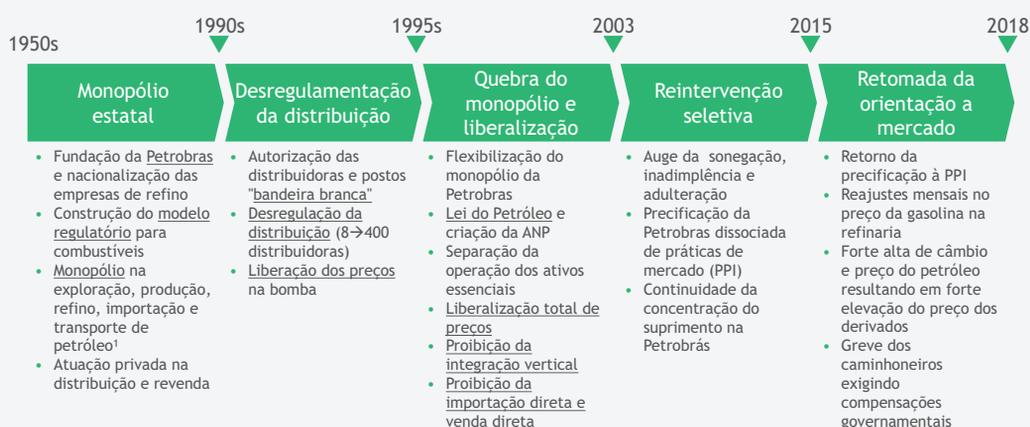
## 6. Estrutura da cadeia produtiva

Para compreender a estrutura da cadeia de combustíveis brasileira é fundamental avaliar sua evolução histórica, tendo em vista sua estruturação baseada no monopólio do Estado sobre a maior parte dos elos do setor. Em meados dos anos 1990 começou a ocorrer a libera-

ção do setor, cujos desdobramentos continuam até os dias de hoje. A evolução do mercado encontra-se representada na figura 37.

A estrutura atual é resultante das possibilidades permitidas pelo arcabouço regulatório existente, combinadas com o legado histórico

FIGURA 37 | ABERTURA DO MERCADO DE PETRÓLEO NO BRASIL



**Nota:** 1. Exceto raros casos (p.ex., Riograndense e Manguinhos, onde houve restrição à expansão de capacidade)  
**Fonte:** ANP, Entrevista com experts, Análise BCG

e as práticas adotadas no mercado de combustíveis. Neste contexto, o Brasil tem um modelo regulatório que permite multiplicidade de atores no refino, mas que na prática convive com um ator que detém 98% da capacidade de produção local de derivados.

O desenho regulatório atual de nossa cadeia em linhas gerais reflete um mercado aberto, onde a competição é prevista dentro de cada elo, mas, por outro lado, estabelece separações funcionais entre os elos – como exemplo de restrições, não é permitido a refinadores ou distribuidores operar postos de abastecimento (Figura 38). Essa estrutura tem como grande vantagem garantir clareza do papel e das responsabilidades de cada elo da cadeia, bem como de suas interfaces. Outro ponto essencial nesse desenho é sua completa aderência ao modelo tributário que impera sobre a cadeia de combustíveis. Desse modo, a alteração nesse desenho exige correspondência nos aspectos regulatórios e tributários.

Sob este modelo transcorre o funcionamento do setor, cujos principais pilares são a efetividade do abastecimento e a qualidade e segurança da entrega. Como contrapartida, porém, da clareza da segmentação decorrem limitações para criação de novos modelos de negócio ou captura de possíveis sinergias e

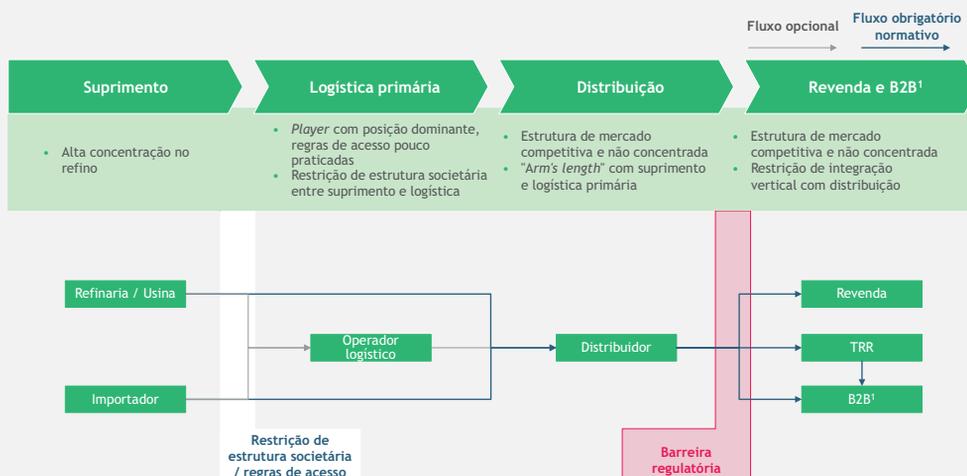
ganhos de escala oriundos de integração vertical entre elos da cadeia.

A comparação com outros países, representada no quadro a seguir, indica a não existência de um modelo único que se aplique de forma generalizada para todos os contextos. No entanto, essa comparação evidencia que, em mercados mais maduros, a existência de barreiras entre os elos é menor e, em linha com o observado nas análises de concentração, existe maior pluralidade de atores em todos os elos da cadeia produtiva. (Figura 39).

Em síntese, a estrutura atual da cadeia permite clareza das funções e atribuições de cada elo. Em si, ela não se mostra um limitador relevante da competitividade, sendo compatível com o contexto evolutivo do setor.

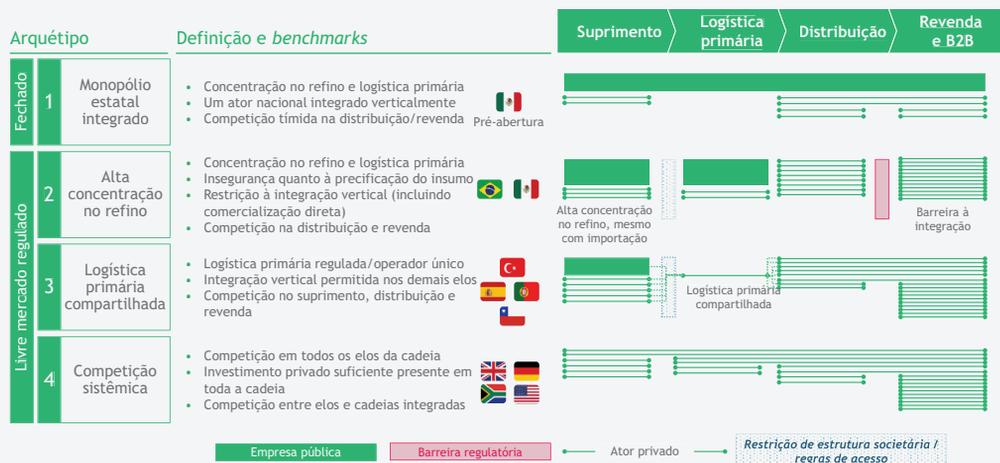
Olhando à frente, com a aguardada superação de desafios críticos, como a concentração no refino e a redução da complexidade do regime tributário, é esperado que as barreiras que ainda existam no setor sejam paulatinamente removidas, a fim de permitir soluções de negócios que façam mais sentido do ponto de vista empresarial e de atendimento aos clientes.

FIGURA 38 | ESTRUTURA DA CADEIA DE COMBUSTÍVEIS NO BRASIL



Notas: 1. B2B e grandes consumidores. Fonte: ANP, Análise BCG

FIGURA 39 | MODELOS COMPARATIVOS DE ESTRUTURA DA CADEIA DE COMBUSTÍVEIS



Fonte: Análise BCG

**NOTAS**

1. Os custos de distribuição e revenda, que representam cerca de 14 a 16% do preço final dos combustíveis brasileiros, serão discutidos no capítulo 2.4: Eficiência da cadeia de combustíveis.

2. O IHH é calculado somando-se o quadrado dos market shares de todos os players da cadeia. O IHH é interpretado usualmente da seguinte forma:  $IHH < 1.500$  = Mercado não concentrado;  $1.500 < IHH < 2.500$  = Mercado moderadamente concentrado;  $IHH > 2.500$  = Mercado altamente concentrado.

3. Ressalta-se que este trabalho buscou a visão do desenho do mercado em sua configuração macro; não se procedeu a avaliação mais capilar de eventual domínio de mercado microrregional (municípios ou bairros), onde proprietários de múltiplos postos de serviços poderiam manipular preços. Esta avaliação é própria de acionamento dos órgãos de defesa da concorrência em seu dia a dia.

# VISÃO DE FUTURO E CAMINHOS DE TRANSIÇÃO

**A** avaliação exaustiva dos temas definidos para a análise de competitividade elucida a trajetória a ser traçada e, ao mesmo tempo, enseja considerações quanto à sua efetivação prática.

Antes de propor mudanças, porém, é de extrema relevância avaliar os princípios sobre os quais se assentam seus pilares e direcionam suas ações. O modelo alvo para o setor de combustíveis reflete fundamentos calcados na experiência de mercados maduros, que obtiveram sucesso em configurar cadeias competitivas de combustíveis.

Desta forma, este *white paper* firma-se sobre os princípios de que a cadeia de combustíveis no Brasil deveria tender para o livre mercado, com estímulo à concorrência, segurança jurídica, neutralidade fiscal e exemplar ética concorrencial. A seguir, apresentamos os elementos-chave de cada princípio.

## LIVRE MERCADO:

- Economia de mercado como melhor alternativa para consumidores e investidores;
- Precificação de mercado para combustíveis no Brasil, o que tende a seguir a

paridade de importação para gasolina e *diesel* (sempre quando o Brasil for mercado curto nesses derivados). Tentativas de controle de preços não encontram respaldo na experiência de economias de mercado;

- Petrobras, enquanto empresa dominante, atuando segundo a lógica racional/empresarial: nem favorecida, nem prejudicada pela sua posição, tampouco obtendo vantagens / desvantagens indevidas decorrentes da sua posição dominante.

## ESTÍMULO À CONCORRÊNCIA:

- Competição resulta em eficiência operacional e menor custo de capital, refletindo na precificação ao consumidor final;
- Atuação sobre elos essenciais para adequada competição – regras de acesso a infraestruturas que tendem a ter características de ativos essenciais;
- Transparência de informação e mecanismos para garantia da concorrência;
- Promoção da competição e redução de práticas ilegais;

- Estímulo (por sinalização de preço e estabilidade regulatória) à realização de novos investimentos críticos para a cadeia;
- Repasse de benefícios à sociedade decorrente de maior grau de eficiência e nível de serviços adequados – reduzindo o custo de interinação marginal de produtos.

**SEGURANÇA JURÍDICA & NEUTRALIDADE FISCAL:**

- Segurança jurídica para fazer valer os arranjos comerciais – sendo fundamental para reduzir custo de capital e risco dos investimentos;
- Neutralidade fiscal – investimento e operação que não exijam investimentos e ou subsídios públicos.

**ÉTICA CONCORRENCIAL:**

- Cumprimento dos princípios éticos de concorrência no que diz respeito a adulteração e fraude de produtos e preços predatórios;
- Cumprimento da legislação tributária;
- Atuação punitiva tempestiva e com efetividade.

**1. Condicionantes para o aumento da competitividade da cadeia de combustíveis**

Tendo em vista os princípios apresentados, visualizamos cinco condicionantes para o aumento da competitividade da cadeia de combustíveis, como mostra a figura 40.

FIGURA 40 | CONDICIONANTES PARA O AUMENTO DA COMPETITIVIDADE



Os condicionantes citados têm elevado grau de interdependência, exigindo uma atuação em conjunto para alcançar os benefícios pretendidos sem desequilibrar um ou outro elo da cadeia produtiva.

É fato que, mesmo que nos últimos 20 anos se tenha avançado em todas essas dimensões, ainda existem fatores estruturais a serem aperfeiçoados.

O Brasil continua a ter alta parcela na produção do suprimento, com a Petrobras detendo 98% da capacidade de refino, aliado à baixa participação da importação (~20%). Situação similar ocorre na logística primária, em que 98% da capacidade de dutos e 65% da capacidade de terminais pertencem à Petrobras. Em relação às medidas legais, ainda se verificam práticas de inadimplência e sonegação fiscal, facilitadas por um programa tributário complexo e um sistema judicial moroso e pouco eficaz. Ademais, barreiras entre elos para manutenção mostram-se necessárias para garantia mínima de conformidade. Por fim, a dependência do modal rodoviário é ainda elevada, fruto de limitado investimento em modais de alto volume, e o incentivo à inovação no serviço ao cliente final é baixo, dada a baixa escala e o limitado peso de outras receitas nos postos de serviços.

Desta forma, as cinco condicionantes para se evoluir em direção a um mercado mais competitivo são:

#### **MULTIPLICIDADE DE OFERTA NO SUPRIMENTO DE DERIVADOS:**

Incremento da competição na oferta evitando práticas de preços desalinhados com o mercado e aumentando a assertividade de novos investimentos no *downstream*.

Como item essencial desse modelo está a inclusão de novos atores no refino. Dado o peso da participação da Petrobras, essa condicionante dependerá de desinvestimento de ativos de refino. Em complemento, a consistência da precificação a mercado, algo de difícil construção, mas de rápida alteração de percepção, será também crítica para dar segurança à base de formação dos preços. Execução contínua e diligente das práticas de preço

a mercado (p.ex., governança rígida do Conselho de Administração da Petrobras sobre a política de preços) e estabilidade e clareza regulatória terão um peso muito relevante nas decisões de curto prazo – de importação de derivados, por exemplo –, mas também em posicionamento estrutural – nas decisões de investimento em refino e infraestrutura.

Vale ressaltar que a importação continuará por muito tempo a ser a única fonte de concorrência e balanceamento do mercado local. Os elementos discorridos acima serão fundamentais para que também a importação exerça este papel essencial de equilíbrio e arbitragem dos preços locais.

Como desafio associado, desponta o tratamento da volatilidade de preços decorrente de flutuações cambiais e do preço do barril do petróleo no mercado mundial. Essa volatilidade foi um dos fatores de tensão para a paralisação de maio de 2018, cuja mitigação pode vir ao encontro de mecanismos fiscais para amortecimento de preços.

#### **EXPANSÃO E ACESSO EFETIVO À LOGÍSTICA PRIMÁRIA:**

Viabilizador da concorrência a montante e a jusante, otimizando uso da infraestrutura existente e novos investimentos.

Assim como no suprimento, a condição necessária para a sua configuração é a segurança na percepção de precificação a mercado e a estabilidade regulatória – complementada pela previsibilidade e celeridade no processo de implantação de projetos (p.ex., no licenciamento ambiental).

Para os ativos atuais é necessária a revisão do livre acesso a ativos essenciais, cuja classificação deverá seguir critérios técnicos. O foco deverá ser na adoção de práticas que eliminem dúvidas de que as regras de acesso estão sendo efetivamente adotadas para esses ativos.

Um desafio intrínseco está associado a esse condicionante: o desincentivo a investimentos devido ao acesso livre. O livre acesso poderia levar à decisão de adiamento de investimentos na expectativa de que outros

empreendedores assumam os riscos de viabilização dessa nova capacidade. Para evitar que isso ocorra, o balanceamento das regras de direitos de preferência e aplicabilidade das regras de acesso a novos ativos será essencial ao sucesso desse pilar.

#### **PRÁTICAS LEIS DE CONCORRÊNCIA:**

Redução da evasão fiscal e melhoria do ambiente de negócios, resultando na sustentabilidade em termos de qualidade e nível de serviço.

O aumento da segurança jurídica no setor de combustíveis, elevando a punibilidade de infratores e desincentivando a inadimplência, é essencial para a melhoria do ambiente de negócios.

Ao mesmo tempo, a segurança jurídica passa pela simplificação tributária a combustíveis, desarmando alavancas para sonegação fiscal. Como principais ações encontram-se a concentração do PIS-COFINS e ICMS do etanol hidratado no produtor, uniformização do ICMS e a transformação do ICMS em tributo ad rem.

Por último, mostra-se relevante a intensificação da fiscalização, tanto em sua quantidade e frequência, quanto em sua efetividade e seriedade.

Como desafio associado, o provável efeito imediato – e contraintuitivo – é o aumento do preço dos combustíveis no curto prazo devido ao expurgo dos descontos concorrenciais desleais. A esse efeito deverá ser contraposto campanhas de comunicação que engajem a sociedade civil para os benefícios do mercado leal e a melhoria da situação fiscal do Estado resultante da redução da sonegação praticada por atores desleais.

#### **AUMENTO DA EFICIÊNCIA SETORIAL:**

Busca contínua de soluções para atendimento ao consumidor com menores custos.

Diversas oportunidades de melhorias são passíveis de captura na cadeia de combustíveis. Alavancas típicas incluem a otimização da distribuição e logística primária, alternativas

de modais logísticos de alto volume e a exploração de ganhos de escala, além da constante busca por redução de custos operacionais e fixos. Estes também se refletem no varejo, com o aumento do volume médio por posto, em conjunto com a padronização dos processos, aplicação de novas tecnologias e modelos de serviços. No seu todo, a entrega final ganha em eficiência e produtividade a partir da maior integração logística entre a distribuição e a revenda.

O desafio envolve não somente concretizar os ganhos de eficiência, mas também assegurar que estes sejam repassados ao consumidor, dado que o desenho do mercado e a regulamentação devem assegurar a transferência dos ganhos de eficiência ao consumidor e atuar sobre os indícios de abuso do poder econômico.

#### **REMOÇÃO DE BARREIRAS REGULATÓRIAS:**

Flexibilidade para arranjos competitivos favorecendo empreendedores e consumidores.

A evolução do desenho do mercado para que se permita amplos graus de liberdade para a atuação das empresas é um passo natural. Neste contexto, cada empreendedor deveria buscar o que mais faz sentido para o seu negócio, no espírito de melhor servir ao consumidor final, tanto no aspecto de integração horizontal, quanto vertical. Neste sentido, papéis relevantes verificados na atual configuração da cadeia, como responsabilidade pela composição e qualidade dos produtos, estoques mínimos e atividades de arrecadação tributária, deverão ser readequados a uma configuração mais aberta.

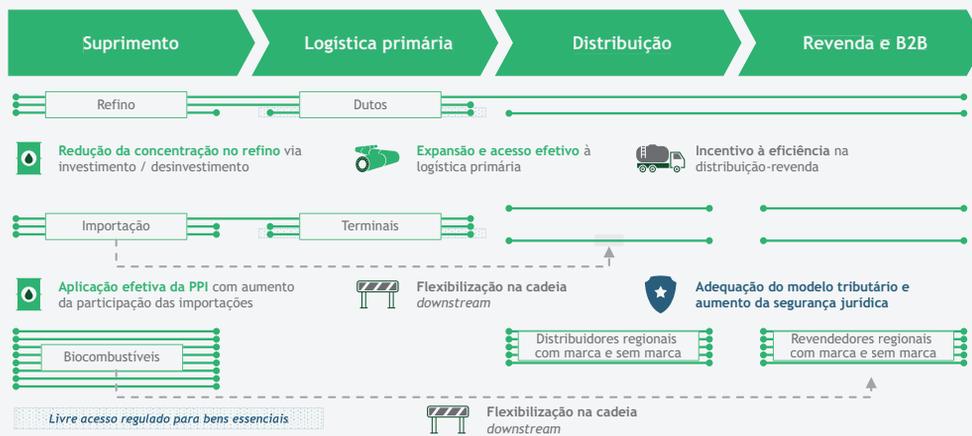
O desafio associado ao processo de remoção das barreiras regulatórias envolve, portanto, o aumento do risco de sonegação/adulteração de combustíveis, especialmente caso as responsabilidades não estejam claramente redefinidas. O elemento mitigador exigirá mecanismos regulatórios de transição, que garantam conformidade em qualidade e segurança, em consonância com a adequação do modelo tributário.

## 2. Visão de futuro

No futuro, acreditamos numa cadeia de valor em que não existam barreiras entre eles – permitindo que agentes possam procurar a sua configuração da maneira mais eficaz, pro-

movendo um mercado mais eficiente e competitivo. Assim, essa visão de futuro contempla uma cadeia liberalizada, competitiva e com maior segurança jurídica a benefício do consumidor (Figura 41).

FIGURA 41 | VISÃO DE FUTURO PARA A CADEIA DE COMBUSTÍVEIS NO BRASIL



Fonte: Análise BCG

O avanço do setor exige a articulação de aspectos que envolvam o desenho de mercado e a regulação econômica da atividade. A figura 42 ilustra as diferentes opções que regula-

dores e formuladores de políticas têm a sua disposição para o pleno funcionamento da competição. Como verificado ao longo do texto, a cadeia de combustíveis tem aspectos

FIGURA 42 | INSTRUMENTOS REGULATÓRIOS PARA A NOVA CADEIA DO *DOWNSTREAM* BRASILEIRA



Fonte: Análise BCG

concorrenciais, sendo uma atividade com baixa intervenção regulatório na maior parte dos países. Nas características brasileiras, dado o legado do monopólio da Petrobras de ativos de infraestrutura portuária e dutoviária para movimentação de combustíveis, estabeleceu-se a separação entre a propriedade e a operação quando houver abertura deste mercado. Em complemento, para essa atividade é fundamental que se resguarde o direito de acesso à infraestrutura básica, observando-se o direito de preferência dos proprietários que realizaram os investimentos nos ativos. Nos demais segmentos – suprimento, distribuição e revenda –, verifica-se muito mais a atuação no âmbito do direito econômico, visando coibir práticas anticoncorrenciais e combater a excessiva concentração de mercado.

### 3. Plano de transição

É irrealista acreditar que esta visão de futuro e, por conseguinte, os movimentos propostos a fim de obtê-la, possam ser colocados em prática num curto espaço de tempo. Além de ser necessária uma discussão profunda entre os vários agentes responsáveis por avançar nesta agenda, é conveniente que a implemen-

tação das várias medidas seja realizada de maneira coordenada.

Ou seja, torna-se imperativo traçar um caminho para concatenar a necessária evolução desses cinco pilares interdependentes. Para tanto, visualizamos três estágios de evolução para a configuração do setor em direção à maior competitividade. As ações voltadas a cada um dos pilares variam conforme as fases em que se encontram rumo ao alcance da visão almejada ao setor de combustíveis (Figura 43).

Em uma primeira onda, lança-se as bases para a visão do mercado competitivo. Neste momento, os fundamentos para o mercado em termos de práticas de preços, oferta de produtos importados, acesso, aprimoramento e fortalecimento da fiscalização são elementos essenciais. Ao mesmo tempo, para remoção das barreiras será crítico definir responsabilidades de cada ator da cadeia, que serão fatores críticos para a abertura futura.

A seguir, como um teste para o sucesso do mercado, vislumbra-se o momento de aumento de investimentos – envolvendo em especial

FIGURA 43 | TRANSIÇÃO PARA A CONSOLIDAÇÃO DO MERCADO COMPETITIVO



o suprimento e a logística –, como elemento crítico a refletir a saúde institucional do mercado e o progresso na eficácia de atuação tempestiva sobre os desvios da ética concorrencial. Ao mesmo tempo, já se espera, nesse estágio, evoluções de modelos de negócios e inovação atingindo o consumidor final.

Na terceira onda, espera-se a consolidação de um mercado mais competitivo, com a multiplicidade de oferta de produtos, logística, ambiente de negócios saudáveis e ampla oferta de serviços. Nesse estágio, barreiras regulatórias não fariam mais sentido, deixando aos empreendedores a escolha dos modelos de negócio e do maior ou menor grau de integração que faça sentido a seus clientes.

Desta forma, acredita-se em uma transição que combine a obtenção de benefícios da competitividade com passos sólidos que assegurem a máxima sustentabilidade das soluções visualizadas.

# CONSIDERAÇÕES FINAIS

O mercado de combustíveis continuará a ter grande relevância para a economia brasileira. A retomada do crescimento econômico para satisfazer as grandes demandas sociais exigirá investimento para suportar a atividade produtiva e de mobilidade urbana. É esperado, também, que esse crescimento se configure sob uma nova dinâmica competitiva, mais descentralizada e menos dependente de uma grande empresa dominante.

Deve-se ressaltar que a análise realizada ao longo deste artigo descreve um mercado que funciona bem: com amplo abastecimento, qualidade e segurança crescentes, nível de preço e tributação em linha com referências internacionais e aberto a competição em vários elos da cadeia.

Porém, o foco das melhorias para se avançar é bastante evidente: desconcentração no su-

primário e logística primária, isonomia concorrencial assentada na conformidade em tributos e aumento da oferta e acesso à logística mais eficiente para suprir os consumidores finais.

Atacar os desafios e avançar em competitividade exigirá esforços com elevada interdependência: multiplicidade de oferta no suprimento de derivados, expansão e acesso efetivo à logística primária, práticas leais de concorrência, aumento da eficiência setorial e remoção de barreiras regulatórias.

Em função da magnitude e do impacto dessas mudanças, a transição deve ser bem estruturada e concatenada em fases que assegurem os benefícios e mitiguem riscos de discontinuidades.



# OUTRAS PUBLICAÇÕES

O Boston Consulting Group tem outros artigos e relatórios publicados sobre o tema. Alguns exemplos estão listados aqui.

**Value Creation in Oil and Gas  
2018: Managing the Price Cycle**  
Novembro de 2018

**Are You Ready for the Next Wave  
of Upstream Transformations?**  
Novembro de 2018

**Mexico's Fast Transition to an  
Open Fuels Market**  
Julho de 2017

# NOTA PARA O LEITOR

## Agradecimentos

O time de autores gostaria de agradecer a Felipe Bonfim e Lucas Lee pelos esforços na produção do texto e dos materiais de análise; a Bruno Zani, Carlos Eduardo Pretti e Matheus Moreira pelos esforços de diagramação, edição e divulgação do estudo.

## Autores

Caso deseje discutir o tema deste estudo com maior profundidade, não deixe de entrar em contato com os autores:

### Brasil

#### **André Pinto**

*Partner & Managing Director*  
BCG Rio de Janeiro  
Pinto.Andre@bcg.com

#### **Arthur Ramos**

*Senior Advisor*  
BCG São Paulo  
Ramos.Arthur@bcg.com

#### **Carlos Novaes**

*Senior Advisor*  
BCG Rio de Janeiro  
Novaes.Carlos@bcg.com

#### **Marcelo Mattioli**

*Principal*  
BCG São Paulo  
Mattioli.Marcelo@bcg.com

#### **Moacir Dias**

*Consultant*  
BCG São Paulo

**O Boston Consulting Group (BCG)** é uma empresa global de consultoria de gestão e líder em estratégia de negócios. Realiza parcerias com empresas em todos os setores e regiões do mundo para: identificar as oportunidades que mais geram valor, abordar os desafios mais importantes e transformar o negócio de seus clientes. Nossa abordagem customizada combina amplo entendimento da dinâmica das corporações e de seus mercados com a colaboração de todos os níveis da empresa. Isso garante que nossos clientes atinjam uma vantagem competitiva sustentável, criem organizações mais capazes e garantam resultados duradouros. Fundado em 1963, o BCG é uma empresa privada com 90 escritórios em 50 países. Para obter mais informações, acesse [www.bcg.com](http://www.bcg.com).



© Boston Consulting Group 2018. Todos os direitos reservados.

Para informações ou permissão para reimpressão, entre em contato com o BCG em: [BCGBrazilMarketing@BCG.com](mailto:BCGBrazilMarketing@BCG.com)

Para ter acesso ao conteúdo mais recente publicado pelo BCG acesse [BCG.com.br](http://BCG.com.br).

Siga BCG in Brazil no Facebook e no Twitter.

12/18

**BCG**