

Ao  
Departamento de Combustíveis Derivados de Petróleo – DCDP  
Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – SPG  
Esplanada dos Ministérios, Bloco U  
Brasília/DF  
CEP 70.065-900

**Ref.: Programa Abastece Brasil – Respostas da Raízen  
Combustíveis S.A. ao Questionário formulado no âmbito da  
execução de ações previstas no art. 2º da Resolução nº  
12/2019-CNPE pelo MME.**

Prezados Senhores,

**RAÍZEN COMBUSTÍVEIS S.A.** (“Raízen”), pessoa jurídica de direito privado, situada à Avenida Almirante Barroso, nº 81, 36º andar, Sala 36A104, Rio de Janeiro/RJ, CEP 20.031/004, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 33.453.598/0001-23, fazendo referência ao questionário encaminhado por V.Sas., comparece, respeitosamente, por meio da presente, para compartilhar as respostas da companhia acerca dos temas apresentados, sem prejuízo da eventual complementação dos aspectos ora trazidos por ocasião da reunião presencial, a ser realizada no Ministério de Minas e Energia, em 08 de agosto de 2019.

Com a edição da Resolução nº 12/2019, o Conselho Nacional de Política Energética – CNPE estabeleceu diretrizes para a promoção da *livre concorrência* no abastecimento de combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis no Brasil. Para isso, foram estabelecidas prioridades e recomendações direcionadas aos diferentes órgãos e entidades públicas atuantes no setor, que deverão realizar estudos e avaliar a pertinência de eventuais aperfeiçoamentos regulatórios com vistas a fomentar a concorrência.

É importante ressaltar que a formulação de propostas adequadas de alteração na regulação atual pressupõe prévio planejamento, participação dos agentes de mercado e estudos aprofundados com vistas a propiciar detalhada investigação do cenário existente, definição clara dos objetivos a serem perseguidos e dos impactos setoriais oriundos das eventuais mudanças, além das análises das potenciais alternativas de

implementação. A concepção de modificações estruturais no setor sem a observância deste procedimento prévio pode gerar insegurança e instabilidade aos agentes econômicos, provocando efeitos contrários aos originalmente pretendidos.

Em linhas gerais, portanto, sugere-se que quaisquer mudanças no marco regulatório que tenham como objetivo ampliar a competição sejam conduzidas com zelo, respeitando diretrizes que reforcem a segurança jurídica e a qualidade do processo regulatório, tais como:

i) Necessidade de a edição de novas normas regulatórias estar aderente às pautas definidas no plano estratégico do órgão regulador (art. 17 a 21 da Lei Federal nº 13.848/2019), a fim de que haja previsibilidade na regulação;

ii) Elaboração de Análise de Impacto Regulatório consistente, ou ao menos, demonstração empírica consistente de que as medidas propostas têm o potencial de gerar impacto positivo sobre o mercado;

iii) Os esforços de mudança devem ser direcionados para medidas que possam gerar impacto estrutural e em escala, ou seja, devem ser evitadas a proliferação de discussões de medidas de baixo impacto, que aumentam a insegurança jurídica e os custos de transação no setor e que, ao final, mesmo se aprovadas, teriam baixo ou nenhum impacto sobre a produtividade e o bem-estar do consumidor;

iv) As mudanças devem ser precedidas de amplo debate com o setor, uma vez que alterações pontuais podem gerar impactos não esperados em outros elos da cadeia de combustíveis, afetando a eficiência do setor e prejudicando o consumidor;

v) Mudanças no marco regulatório devem ser feitas integrando autoridades governamentais e com coerência entre si, de forma a evitar que diferentes órgãos emitam normas contraditórias ou que gerem sobreposição de obrigações, gerando custos desnecessários ao Poder Público, aos agentes econômicos e ao consumidor.

vi) Tratamento isonômico regulatório e fiscal entre os agentes econômicos, evitando a elaboração de normas direcionadas a atender empresas ou grupos específicos, fortalecendo a competição leal e a previsibilidade na arrecadação de tributos;

vii) Levar em conta os impactos na segurança do abastecimento do mercado e na segurança das operações e riscos ao meio ambiente;

viii) Por fim, as discussões devem ser realizadas em prazos razoáveis e definidos, evitando o dispêndio de recursos humanos e financeiros para acompanhamento de discussões prolongadas, com pouco resultado prático.

A implementação de eventuais propostas de alteração regulatória por parte dos órgãos e entidades públicas competentes deve se dar em observância às diretrizes supramencionadas.

Neste sentido, gostaríamos de reconhecer o importante papel desempenhado pelo Ministério de Minas e Energia – MME com programas de referência, como o Abastecer Brasil. Da mesma forma, merece elogios a presente iniciativa deste d. Ministério que, a partir do envolvimento de agentes atuantes no setor, visa a compreender a conjuntura atual do abastecimento de combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis para, ao final, identificar possíveis medidas capazes de trazer aperfeiçoamentos ao setor.

No tocante à promoção da *livre concorrência*, objetivo subjacente às diretrizes trazidas na Resolução nº 12/2019-CNPE, é de suma relevância que, antes de adentrar à análise de eventuais propostas de modificação pelas autoridades competentes, seja concluído diagnóstico da situação existente com vistas a identificar se, de fato, a regulação atual gera, ou não, prejuízos à livre concorrência e, caso positivo, quais os problemas ou distorções a serem corrigidas e quais os impactos e a melhor sequência de implementação, afinal a ordem dos fatores pode alterar o produto.

Da análise de estudos técnicos verifica-se que, nos últimos anos, a concorrência entre agentes nos elos da exploração, distribuição e revenda cresceu. No tocante ao elo da *distribuição* especificamente, dados apurados por estudo da consultoria Boston Consulting Group (**Anexo II**), indicam baixa ou moderada concentração e margens brutas reduzidas e comparáveis com outros mercados<sup>1-2</sup>. No entanto, a situação de quase

---

<sup>1</sup> O estudo mediu a concentração por estado da federação, seguindo a definição de mercado relevante do CADE para distribuição de combustíveis, e utilizou o Índice Herfindahl-Hirschman (IHH) como referência, cf.: Boston Consulting Group (BCG). Agenda para a Competitividade da Cadeia de Combustíveis no Brasil. Dez. 2018, p. 25. Disponível em: [http://image-src.bcg.com/Images/BCG-Competitividade-na-Cadeia-de-Combustiveis\\_tcm14-210275.pdf](http://image-src.bcg.com/Images/BCG-Competitividade-na-Cadeia-de-Combustiveis_tcm14-210275.pdf).

<sup>2</sup> Além disso, demonstrando o vigor da dinâmica competitiva nesse elo, destaca-se a diminuição de participação de mercado dos três maiores players de atuação nacional nos últimos anos e perspectiva de aumento de rivalidade por conta da entrada de novos competidores, como Total, Glencore, Vitol e

monopólio do refino da Petrobras se manteve mesmo depois de 20 anos do marco legal de abertura do setor<sup>3</sup>. Das 17 refinarias presentes no Brasil<sup>4</sup>, 13 são da Petrobras e a companhia continua tendo mais de 90% de *market share* no mercado de derivados de petróleo<sup>5</sup>. A análise da dinâmica de funcionamento do setor, contudo, demonstra que outros fatores estruturais – relativos à carga tributária, evasão fiscal, fraudes e adulteração de combustíveis – devem ser endereçados e podem servir para o fomento à competitividade.

É nesse cenário que se revela fundamental a ampla reflexão e implementação de medidas de melhoria para o incremento da competitividade no setor. Em um primeiro plano, o foco das mudanças deve se direcionar à devida concretização da abertura do elo do refino, de forma ampla, sem a restrição de participação de importantes agentes que já atuam em outros elos da cadeia de óleo e gás. Essa abertura do refino deve ser acompanhada de investimentos para expansão da logística primária. Também de forma prioritária, as diferentes instâncias federativas também devem atuar em prol da racionalização do regime tributário, mediante uma reforma da tributação, especialmente em relação à arrecadação do PIS/COFINS e ICMS. Ademais, demonstra-se de fundamental importância a formação de uma grande articulação nacional para o combate a práticas ilícitas que danificam o mercado, como as constantes fraudes e evasão fiscal contumaz.

Desta forma, partindo de diagnósticos trazidos em estudos de referência e com base na experiência acumulada pela Raízen nos últimos anos, são apresentadas, no **Anexo I**, as considerações da companhia em relação aos questionamentos propostos por V.Sas., que, além de corroborarem as conclusões expostas acima de forma sucinta, aponta outras medidas prioritárias de aperfeiçoamento do setor e que, certamente, poderão contribuir para o incremento da eficiência e concorrência.

---

Petrochina, que passaram a atuar no mercado após a compra de distribuidoras regionais com participação de mercado expressivas nas localidades em que atuam.

<sup>3</sup> ANP. O Refino no Brasil: Cenário atual, oportunidades e ações para a criação de um mercado aberto, dinâmico e competitivo. Apresentação. Dez. 2018. Disponível em: [http://www.anp.gov.br/images/Palestras/DecioOddone\\_19-04-2018-FGV.pdf](http://www.anp.gov.br/images/Palestras/DecioOddone_19-04-2018-FGV.pdf). Acesso em: 12.06.2019.

<sup>4</sup> De acordo com o Anuário Estatístico, em 2018, o refino brasileiro contava com 17 refinarias de petróleo, com capacidade de processar 2,4 milhões de barris/dia, além de uma unidade de processamento de xisto com capacidade para processar. Anuário Estatístico ANP 2019, Seção 2, p. 9. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/arquivos/central-conteudos/anuario-estatistico/2019/anuario-2019-texto-secao-2.pdf>. Acesso em: 05.07.2019.

<sup>5</sup> Anuário Estatístico ANP 2018; p. 98. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/images/central-de-conteudo/publicacoes/anuario-estatistico/2018/anuario-2018-versao-impressao.pdf>. Acesso em: 11.06.2019.



Sendo o que nos cumpria para o momento, permanecemos à disposição de V.Sas. para quaisquer esclarecimentos ou complementações que se fizerem necessárias.

Atenciosamente,

---

[•]  
**RAIZEN COMBUSTÍVEIS S.A.**



## ANEXO I

### QUESTIONÁRIO DO ABASTECE BRASIL/MME (ART. 2º DA RESOLUÇÃO CNPE 12/2019)

|                                     |                                |
|-------------------------------------|--------------------------------|
| <b>Instituição:</b>                 | Raízen Combustíveis S.A.       |
| <b>Responsável pelas respostas:</b> | Claudio B T Gaspar de Oliveira |
| <b>Telefone:</b>                    | 011-97284-2402                 |
| <b>Email:</b>                       | claudio.oliveira@raizen.com    |

**1. Do ponto de vista do seu segmento, que cuidados devem ser tomados ou que diretrizes devem ser observadas para a promoção da livre concorrência no setor?**

O desenvolvimento do setor de combustíveis é vital para que a economia brasileira possa ter uma boa *performance* e competitividade. Destruar investimentos, ampliar a competição, oferecer produtos de melhor qualidade e preços menores ao consumidor, aumentando a produtividade e eficiência dos agentes econômicos que atuam no mercado, são objetivos que devem ser perseguidos pelas normas que regulam o setor, incluindo a segurança do abastecimento e segurança das operações.

Levando-se em consideração as diretrizes indicadas na parte introdutória do ofício, entendemos que o incremento e a promoção da livre concorrência no setor de combustíveis líquidos passam necessariamente pelos seguintes eixos prioritários:

- 1) A promoção da abertura do setor de refino e incremento de infraestrutura de importação:** realizar a abertura do setor de refino é a medida que pode produzir maior impacto positivo para o aumento da concorrência e ampliação dos investimentos em produção de derivados de petróleo no Brasil. Atualmente, a Petrobras é responsável por 98% dos derivados de petróleo produzidos no Brasil e detém, por meio de suas subsidiárias, controle sobre a infraestrutura de logística primária e transporte marítimo (internacional e cabotagem) de derivados. Tal configuração permite à Petrobras um forte poder sobre a formação dos preços internos de derivados, de maneira que as diferentes decisões sobre a política de preços da empresa podem, na prática, inviabilizar a

presença de concorrentes internos e/ou importadores de combustíveis que desejem internalizar o produto no Brasil.

Diante disso, em um primeiro plano, o foco das mudanças deve se direcionar à devida concretização da abertura do elo do refino, por meio de desinvestimentos em ativos por parte da Petrobras, de forma ampla sem a restrição de participação de importantes agentes que já atuam em outros elos da cadeia de óleo e gás. Essa abertura do refino deve ser acompanhada de investimentos para expansão da logística primária.

Além disso, a efetiva concorrência neste elo da cadeia pressupõe que sejam praticados preços em paridade com o mercado internacional e, também, que haja espaço para o desenvolvimento e ampliação das importações, o que permitirá contestar o monopólio do refino.

- 2) **Reorganização da estrutura tributária:** a atual sistemática de tributação dos combustíveis no Brasil é extremamente complexa, ineficiente, altamente geradora de pressão sobre preços ao consumidor e inflacionária, além de ser facilitadora de vários tipos de fraudes e evasão fiscal. Por esta razão, é de suma relevância a reorganização da estrutura tributária atual. Para isso, entende-se que as diferentes instâncias federativas devem atuar em prol da racionalização do regime tributário, mediante uma reforma da tributação, especialmente em relação à arrecadação do PIS/COFINS e ICMS – notadamente no elo produtor/importador, sem que haja carga substituída entre produtos ou agentes.
- 3) **O combate à evasão fiscal e às fraudes e adulteração de combustíveis:** em mercados com alto peso da carga tributária combinado a margens comprimidas, práticas como adulteração, contrabando e sonegação fiscal geram vantagens competitivas significativas aos agentes que deliberadamente descumprem a lei, prejudicando a concorrência leal, lesando o consumidor e o contribuinte, além de reduzir a arrecadação fiscal<sup>6</sup>. A gravidade dessas práticas se revela pelo grande potencial de distorção da lógica competitiva de livre mercado.  
A adoção de diferentes medidas podem contribuir para a resolução das irregularidades atualmente verificadas, como, por exemplo, a criação de uma

---

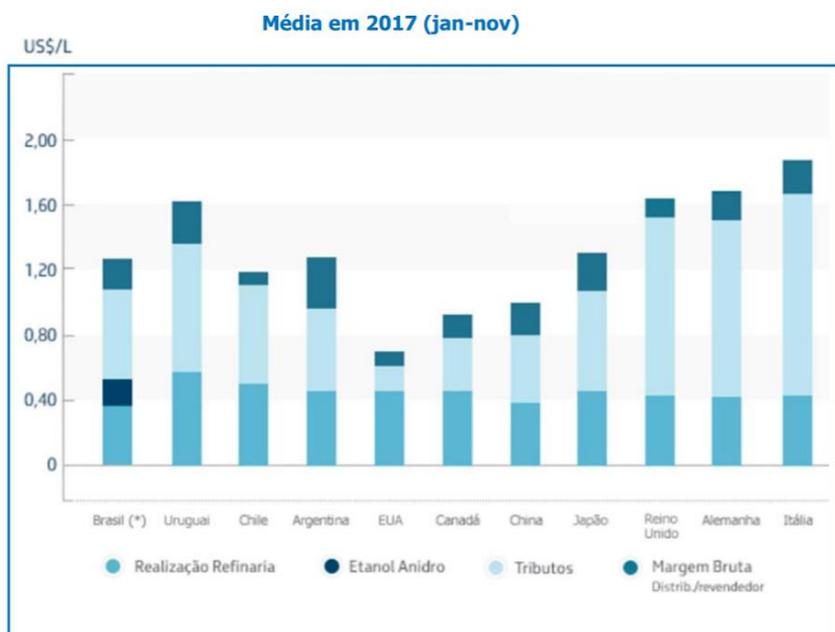
<sup>6</sup> Fundação Getúlio Vargas *apud* Boston Consulting Group (BCG). Agenda para a Competitividade da Cadeia de Combustíveis no Brasil. Dez. 2018, p. 17. Disponível em: [http://image-src.bcg.com/Images/BCG-Competitividade-na-Cadeia-de-Combustiveis\\_tcm14-210275.pdf](http://image-src.bcg.com/Images/BCG-Competitividade-na-Cadeia-de-Combustiveis_tcm14-210275.pdf). Acesso em: 26.02.2019.

força tarefa nacional mediante a atuação conjunta de diversos órgãos do Estado, a criação de sistemas de monitoramento do transporte e operação no setor, desenvolvimento de sistema de monitoramento online, a aprovação de marcos legais que estabeleçam um tratamento diferenciado para devedores contumazes e, por fim, a criação de cadastro positivo com a regulamentação federal e estadual para tratar de forma distinta empresas com histórico de atividade conforme a legislação. Outra medida de suma relevância para essa finalidade seria a aprovação do projeto de lei (Projeto de Lei nº 1.646/19), de iniciativa do Poder Executivo, que trata sobre a punição do “devedor contumaz”, tendo em mira aqueles que têm por principal objetivo de negócio burlar o cumprimento de obrigações tributárias.

Na resposta à **pergunta 4**, detalhamos os problemas e as medidas que deveriam ser adotadas no aperfeiçoamento de cada um dos pontos supraindicados.

Em resumo, entendemos que a promoção da livre concorrência poderá ser concretizada a partir da entrada de novos agentes no setor no mercado de refino, da reorganização da estrutura tributária, do combate às práticas de evasão fiscal e a reformulação dos marcos legais que tratam da fiscalização no mercado de combustíveis. A partir da introdução de aperfeiçoamentos regulatórios em relação aos eixos supraindicados, será possível verificar significativo desenvolvimento do setor que farão a diferença para o consumidor final, por meio de produtos com maior qualidade a preços mais competitivos.

Para que sejam obtidos efeitos significativos para o consumidor final é necessário que as iniciativas sejam concentradas nos itens com maior participação na formação dos preços dos combustíveis, que são a produção e os tributos, que respondem por mais de 85% do preço final para a gasolina C e o diesel. Quando se compara os preços no Brasil com os vigentes em outros países, nota-se que o grande diferencial nos preços finais refere-se a estas duas etapas, com ênfase ainda maior na carga tributária.



**Figura 4 – Preço do Brasil e de outros países (conforme Petrobras)**

Fonte: De acordo com a Petrobras, conforme o site <http://www.petrobras.com.br/pt/produtos-e-servicos/composicao-de-precos-de-venda-ao-consumidor/gasolina/>, verificado em 9 de maio de 2018.

As margens brutas não parecem ser correlacionadas com preços finais maiores ou menores. Há países com preços mais baixos e margens brutas do mesmo tamanho da brasileira (China e Japão, por exemplo) e há países com preços mais elevados e com margens brutas menores do que a brasileira (Reino Unido e Alemanha).

Os diferenciais de preços aparentam estar mais associados às parcelas de produção e dos tributos. Tributos maiores, por exemplo, sempre estão associados a preços finais mais elevados.

**2. Quais os benefícios e custos para o consumidor decorrentes das restrições regulatórias à verticalização da cadeia produtiva, incluindo a participação societária, a titularidade dos ativos, entre outros fatores de relação comercial, tais como: a participação da distribuidora nas operações de revenda e a**

**responsabilidade pela requalificação do botijão de GLP? Se possível, indicar números para os benefícios e custos apontados.**

No mercado de combustíveis líquidos a introdução da possibilidade de verticalização deve ser analisada com cautela, pois possui prós e contras a serem levados em consideração. As vantagens atribuídas a verticalização estão relacionadas a quatro potenciais benefícios:

- i)** reduzir as barreiras à entrada no mercado de revenda e permitir que grandes players mundiais de refino possam atuar na cadeia de distribuição e revenda;
- ii)** reduzir o duplo *mark up* (dupla margem) e consequente aumento na demanda pelo produto;
- iii)** reduzir custos de transação, por meio da integração de custos administrativos, financeiros e relacionados à recursos humanos e
- iv)** evitar o oportunismo entre as partes, uma vez que a negociação de contratos e os conflitos relacionados ao *enforcement* dos mesmos seriam evitados.

Porém, há riscos associados à verticalização que devem ser considerados especialmente os relacionados a(o):

- (i)** fechamento de mercado (por meio, por exemplo, do possível aumento dos custos dos rivais),
- (ii)** aumento das barreiras à entrada (a ponto, por exemplo, de tornar a entrada suficiente apenas quando for simultânea na revenda e na distribuição) e
- (iii)** facilitação de adoção de condutas coordenadas (já que seria mais fácil para a indústria identificar os agentes que estariam desviando de um acordo colusivo).

Em suma, no cenário atual, sem a devida atuação da ANP e demais órgãos responsáveis pela fiscalização do setor, a permissão de integração societária direta entre os diversos elos da cadeia poderia resultar em um aumento da probabilidade de utilização de práticas discriminatórias entre competidores, a criação de barreiras à entrada contra novos concorrentes e a possibilidade de coordenação entre agentes. Além disso, sem que se complete o ciclo de abertura do setor de refino e se consolide uma política de preços que siga de forma mais aproximada o Preço de Paridade Internacional (PPI), o modelo de verticalização direta pode ter o efeito de reduzir o número de concorrentes nos elos da distribuição e revenda. Há que se levar em conta, ainda, que a permissão de verticalização deve ser precedida de uma reestruturação tributária, uma

vez que, sob o modelo vigente, essa medida poderia ter impactos sobre a arrecadação (ver detalhes nas respostas à pergunta 4).

O principal fator capaz de impactar na redução nos preços finais seria eliminação do *mark up* duplo que neste caso é bem reduzido, dado que as margens da revenda e, principalmente, da distribuição representam uma parcela bem pequena dos preços finais.

Por todos estes motivos, a Raízen entende que o momento atual não seria o mais adequado para propor alterações regulatórias dessa natureza. Conforme expusemos nas diretrizes externadas na parte introdutória desta manifestação, mudanças deste porte devem ser precedidas de avaliação de impacto rigorosa, devem estar calcadas em planejamento prévio dos órgãos envolvidos e, além disso, os impactos positivos de uma eventual permissão à verticalização seriam muito menores do que os impactos relacionados à abertura do refino ou das medidas de combate à evasão fiscal detalhadas neste documento.

De toda forma, na eventualidade de se entender necessário adotar este tipo de alteração regulatória de imediato, uma alternativa para o cenário de transição, que pode vir a combinar os aspectos positivos relacionados à verticalização e diminuir a probabilidade de que os eventuais efeitos negativos se manifestem, seria promover mudanças na regulação de forma a permitir que o mesmo agente econômico possa atuar em qualquer elo, mas com CNPJ's distintos e claramente identificados. Ou seja, que o mesmo agente econômico possa deter o controle de empresas de produção/exploração, refino, distribuição e/ou revenda, mas que essas empresas detenham personalidade jurídica, governança e estrutura contábil próprias.

Essa medida evitaria a transferência artificial de custos entre os elos da cadeia com o objetivo de discriminar e excluir concorrentes e forneceria a transparência necessária para que a ANP acompanhasse o cumprimento dos requerimentos regulatórios associados a cada um dos elos da cadeia produtiva, tais como os relacionados à segurança, armazenamento, qualidade do produto.

Permitiria também que o Cade pudesse observar com mais precisão o comportamento dos agentes, facilitando a eventual detecção de condutas anticompetitivas. A separação proposta ampliaria a transparência e facilitaria ao regulador e o órgão antitruste identificar e distinguir estratégias pró-competitivas de condutas anticoncorrenciais.

Por fim, o modelo proposto não entraria em conflito com as obrigações de natureza tributária, que atribuem a elos distintos da cadeia obrigações relacionadas ao recolhimento de tributos. Uma vez que, ainda que verticalizada, a empresa de refino (no caso da Gasolina e do Diesel) ou distribuição (no caso do Etanol) poderiam realizar os recolhimentos definidos em lei como substitutos tributários dos outros elos da cadeia, sem que a possibilidade de verticalização gerasse qualquer dúvida sobre o agente que deve recolher o tributo. Desse modo, mesmo antes da adoção das medidas de racionalização do sistema de tributação apresentadas acima, o modelo proposto de verticalização não implicaria em prejuízos à arrecadação e ainda facilitaria a fiscalização tributária, de toda forma, nos parece imprescindível a adoção simultânea das medidas de combate à evasão fiscal e às fraudes e adulterações, indicadas em resposta à questão nº 01 e detalhadas na resposta à questão nº 04.

Na eventualidade de a alternativa exposta ser levada adiante de imediato, cumpre ponderar que permissão de verticalização mediante a constituição de personalidades jurídicas distintas não deve se restringir aos elos da distribuição e revenda. Diante do presente cenário de abertura do elo do refino, em que se busca *players* com efetiva capacidade de rivalizar com o agente dominante, revela-se fundamental a autorização de que atores em todos os elos possam adquirir e operar de forma eficiente ativos nesse mercado, cumprindo, assim, o objetivo de incremento da competitividade no setor.

Uma vez vencidas as condições precedentes, abertura do refino e melhoria do ambiente tributário, a questão da verticalização deveria ser avaliada no detalhe para potencial implementação com base em um AIR, dado o novo ambiente competitivo.

**3. Quais os benefícios e custos para o consumidor decorrentes das restrições regulatórias à venda direta para a revenda varejista e os demais agentes do mercado, tais como: a comercialização direta por produtores/importadores a revendedores/TRR e a obrigatoriedade de que TRR compre apenas de distribuidores? Se possível, indicar números para os benefícios e custos apontados.**

No modelo atual a distribuição cumpre um papel chave para que a qualidade do combustível que chega ao consumidor esteja de acordo com os padrões regulatórios. Com a eliminação ou redução da participação do distribuidor, perde-se a experiência adquirida com a adoção de rígidos processos de controle de qualidade dos combustíveis

fornecidos aos postos revendedores. Atualmente a ANP pode responsabilizar o distribuidor caso o combustível seja comercializado por este fora das especificações estabelecidas pela agência. Além disso, há um conjunto de normas ambientais e normas de segurança do trabalho que também devem ser seguidas e implementadas pelos distribuidores. Diante de tais responsabilidades, é evidente que as distribuidoras não são meras atravessadoras ou intermediárias, elas efetivamente desempenham diversas funções imprescindíveis para o adequado funcionamento do setor, tais como:

- Proteção do consumidor, com a adoção de rígidos processos de controle de qualidade dos combustíveis fornecidos aos postos revendedores e fácil rastreabilidade da origem do combustível;
- Necessidade de cumprimento de obrigações relacionadas à manutenção de estoque mínimo de biocombustíveis, na forma prevista na Resolução ANP nº 67/2011, o que permite a existência de combustível mesmo no período da entressafra da cana-de-açúcar;<sup>7</sup>
- Investimentos no desenvolvimento de novos produtos e no aprimoramento da qualidade dos combustíveis;
- Desenvolvimento e implantação de novas tecnologias aos postos revendedores e melhoria contínua nos serviços ofertados aos postos revendedores;
- Proteção do meio ambiente e adequado encaminhamento de resíduos conforme legislação vigente;
- Investimentos para reformas e implantação de novos portos e pontos de abastecimento, além de concessão de crédito para o giro dos clientes;

---

<sup>7</sup> De acordo com a Resolução ANP nº 67/2011, o volume do estoque regulador de biocombustível a ser mantido pela distribuidora será variável conforme a modalidade de contrato firmado com o fornecedor. Em se tratando de regime de contrato de fornecimento, é necessário que o volume de etanol anidro combustível contratado seja compatível com, no mínimo, com 90% da comercialização de gasolina C no ano civil anterior, considerando o percentual de mistura obrigatória vigente (art. 3º, § 3º). No caso de compra direta, coloca-se que o distribuidor deverá possuir em estoque final próprio, até o último dia do mês, volume de etanol anidro combustível suficiente para a comercialização do volume de gasolina C no mês subsequente (art. 5º, *caput*). Neste caso, o volume de etanol anidro a ser adquirido deverá ser compatível com a comercialização de volume de gasolina C no mês subsequente do ano anterior (art. 5º, § 1º).

- Uso racional da frota de veículos, reduzindo o tempo em trânsito e as emissões de gases de efeito estufa, otimizando as entregas de produto nos postos revendedores.

Todas essas funções trazem para o consumidor e a sociedade a garantia da segurança do abastecimento com a entrega de um produto de qualidade com menor impacto ao meio ambiente. Destaque-se que a implementação da venda direta ampliará as fontes de fornecimento de combustível diretamente aos postos sem que se vislumbre, ou pelo menos se tenha discutido o assunto de forma mais detalhada, qualquer perspectiva de aumento no quadro de fiscalização da ANP ou os impactos logísticos. Esta é uma questão que não deve ser subestimada. Historicamente, o Brasil passou por problemas graves relacionados à qualidade do combustível e ainda são frequentes as operações da ANP que encontram fraudes e adulteração nos combustíveis, o que é um problema sério para o consumidor. A retirada das distribuidoras – que ao longo dos anos, e a elevados custos, se adaptaram às obrigações regulatórias nesse sentido – do processo, sem a necessária introdução de um novo, mais complexo e muito maior aparato fiscalizatório (que certamente não ocorrerá no curto prazo), pode gerar consequências negativas.

Ademais, os impactos logísticos não podem ser subestimados, isso porque haverá, de um lado, significativo aumento de custo de transporte, que tende a onerar o consumidor final, e, de outro, desincentivo à realização de investimentos em modais de alto volume, na medida em que haverá forte tendência à priorização do modal rodoviário. Tais conclusões foram apontadas em estudo da consultoria Leggio, de junho de 2018, intitulado “Impactos da Venda Direta de Etanol Hidratado a Postos de Abastecimento” (**Anexo III**). No tocante aos custos, referido estudo indica um crescimento do custo de transporte da ordem de 24,7% na hipótese de efetivação da venda direta de usinas a postos revendedores, o que representa R\$181 milhões de reais.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> De acordo com conclusões trazidas no estudo da Leggio, isso decorre, entre outros, aos seguintes: (i) na medida que as entregas ocorrerão de forma pulverizada, modais de alto volume não serão utilizados (como dutos e ferrovias); (ii) veículos de menor capacidade de armazenagem tendem a ser utilizados na hipótese da Venda Direta; (iii) redução da produtividade das usinas, com potencial geração de filas maiores na operação; (iv) aumento do tempo total de viagem devido principalmente ao acréscimo de pontos de entrega por viagem; e (v) ganho de escala na contratação de frete nos fluxos usina-base-posto, já que o

A perda de escala também tende a provocar aumento do custo do frete usina-base para etanol anidro, o que, de acordo com referido estudo, tende a ser da ordem de R\$34 milhões de reais. Outro impacto que deve ser considerado diz respeito ao aumento do custo de frete para transporte de diesel B e gasolina C das bases para os postos revendedores, já que haverá perda significativa de escala na contratação, podendo chegar a R\$252 milhões de reais referidos custos.

Porém, as maiores preocupações relacionadas à Venda Direta são de fato duas: evasão de tributos e a viabilidade do Programa RenovaBio. Sobre o primeiro, no debate sobre a possibilidade de autorização da venda direta de etanol entre as usinas produtoras e os postos revendedores uma das principais preocupações apresentadas é a facilitação da sonegação, uma vez que há obrigações específicas das distribuidoras em relação ao recolhimento de ICMS e PIS/COFINS na cadeia do Etanol. Esta preocupação foi apontada por autoridades fazendárias ao longo da tramitação das propostas sobre o tema no Congresso Nacional e também ficou registrada em documentos oficiais da ANP e do Ministério da Economia quando estes órgãos se debruçaram sobre o assunto<sup>9</sup>.

O caso dos TRR's é emblemático. No modelo atual, se houver a possibilidade de venda de combustível pelos TRR para postos revendedores sem que estes detenham a obrigação de realizar o recolhimento dos tributos hoje incidentes sobre a distribuição, seria criado um incentivo perverso para que todas as distribuidoras se tornem TRR's. Sem contar, é claro, o potencial impacto negativo sobre as contas públicas que a medida poderia gerar, segurança do abastecimento etc.

Uma alternativa para a viabilização da Venda Direta, evitando o problema tributário, seria a criação das chamadas distribuidoras vinculadas, ou seja, CNPJ's próprios, por meio dos quais poderiam ser feitos os controles das obrigações tributárias

---

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

volum transportado por distribuidora é significativamente maior do que aquele transportado pela usina (cf. fls. 3).

<sup>9</sup> Servem de exemplos os documentos: Ministério da Fazenda. Energia – Diagnósticos e propostas para o setor. Dez. 2018. disponível em <<http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/analises-e-estudos/arquivos/2018/energia-diagnosticos-e-propostas-para-o-setor-1.pdf/view>>; e a Nota Técnica nº 001/2018 do Grupo de Trabalho estabelecido pela Portaria nº 357/2018, no âmbito da Tomada Pública de Contribuições nº 2/2018/ANP, disponível em <<http://www.anp.gov.br/consultas-audiencias-publicas/370-tomada-publica-de-contribuicoes/4656-tomada-publica-de-contribuicoes>>.

e regulatórias em usinas. Nessa situação, a distribuidora vinculada seria responsável por arrecadar os tributos correspondentes e afastaria os riscos mencionados acima<sup>10</sup>.

Com a posterior implementação da monofasia, a unificação das alíquotas de ICMS e transformação da alíquota de ICMS de *ad valorem*, para *ad rem*, as preocupações de natureza tributária associadas à venda direta seriam minimizadas. Deve-se manter o direito a crédito aos contribuintes que não tiverem a atividade de venda desses produtos, ou seja, mantém-se inalterado o direito a crédito na forma atualmente vigente, mesmo com o sistema monofásico.

Restariam, ainda, as preocupações relacionadas ao controle de qualidade do combustível, que poderiam ser enfrentadas pelo estabelecimento de regras isonômicas entre produtores e distribuidores referentes a amostras, testes de qualidade, procedência do combustível e responsabilização por inconformidades.

Sem que essas preocupações relativas à Venda Direta sejam enfrentadas, sua implantação é temerária e pode gerar riscos ao consumidor e deterioração nas contas públicas do Governo Federal e dos governos estaduais e incrementar custos logísticos.

Além da questão tributária, a permissão apressada da Venda Direta preocupa também porque coloca em risco o Programa RenovaBio. Como se sabe, as distribuidoras têm papel central e decisivo para o êxito do Programa, uma vez que são as únicas obrigadas e capazes de cumprir metas individuais de descarbonização, mediante a aquisição de Créditos de Descarbonização (CBios). Se a venda direta for permitida, há dúvida se haverá a geração de CBios na venda do produtor diretamente para o posto. Em caso negativo, poderá não haver CBios em quantidade suficiente para o cumprimento das metas de descarbonização, acarretando em grave insegurança jurídica para as distribuidoras que têm compromissos a cumprir. Cabe lembrar, inclusive, que as metas para 2020 já foram estabelecidas e o programa entrará em vigor em menos de 5 meses. Com a venda direta perde-se o elo fundamental no controle dos volumes dos diferentes combustíveis vendidos para a etapa da revenda e, conseqüentemente, o

**Comentado [LOLA1]: Comentário LHG:** precisa incluir como grandes exportadores de açúcar e etanol colocar todos os impostos que existe implicando em perda de competitividade do Brasil x outros produtores, dado que não será possível escoar os créditos.

**Comentado [LOLA2]: Comentário Rodrigo Caldas:** O monofásico mantém o direito ao crédito normalmente, como já ocorre com o PIS/COFINS atual do diesel. Para reforçar essa ideia, sugerimos a redação adicional. Em relação aos exportadores, a aplicação do monofásico não deveria mudar o acúmulo de créditos na forma como ocorre atualmente. Hoje as exportações são imunes, o que também seria o caso do monofásico.

<sup>10</sup> Cumpre destacar que, para a adoção de ambos os modelos de venda direta, seria necessária a revogação da vedação à venda direta de etanol prevista na Resolução nº 43/2009 e Resolução nº 41/2013.

consumidor final. Ao permitir a venda direta cria-se custos de coordenação de ações entre usinas e distribuidoras que tornam o cumprimento das metas inviável.

Por fim, outro aspecto que deve ser levado em consideração é o fato de que a liberação da Venda Direta traz desincentivo à realização de investimentos em modais de alto volume, como dutos e ferrovias.

Os pontos indicados ao longo deste item demonstram que a vantajosidade da liberação da Venda Direta deve ser objeto de análise cautelosa e pressupõe a observância das diretrizes gerais indicadas na parte introdutória deste ofício.

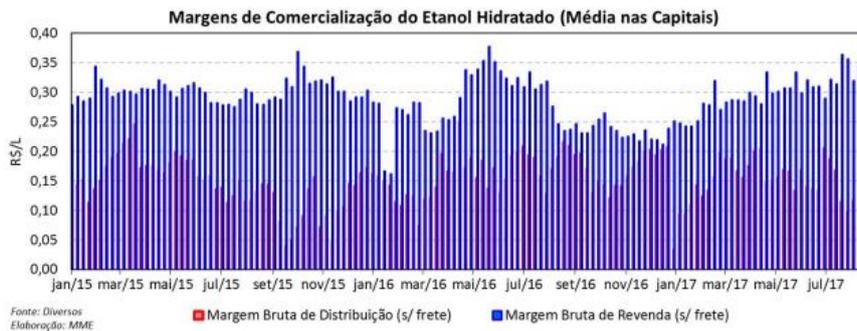
Além de existirem inúmeros motivos que demonstram a relevância do papel desempenhado pelas distribuidoras, verifica-se que parte dos fundamentos invocados para a defesa da Venda Direta carece de embasamento econômico. A título exemplificativo, determinados órgãos parecem acolher premissa de que a autorização para a Venda Direta seria capaz de provocar redução do preço dos combustíveis, uma vez que haveria suposta diferença de R\$1,20 entre o preço que o combustível sai da usina e chega aos postos revendedores.<sup>11</sup> Além de não se ter conhecimento do racional adotado para o cálculo deste valor – inclusive, o próprio CADE, em resposta a consulta formulada pela Raízen, informou desconhecer memória de cálculo (**Anexo IV**) –, o argumento é falacioso, haja vista que confunde *valor do produto* – definido com base no mercado – com o seu respectivo *custo*.

É importante ressaltar que há uma série de custos logísticos entre o preço do produto que sai da usina e que chega aos revendedores. Tais custos não deixam de existir com a venda direta. Ou seja, os mesmos seriam incorridos tanto pelas distribuidoras quanto pelas usinas, para que o produto chegue aos revendedores. De fato, considerando todo o *know how* e estrutura já estabelecida das distribuidoras, seria impossível que as usinas tivessem a mesma eficiência nestes custos logísticos. Retirando os custos de frete, a margem da distribuição do etanol hidratado ficaria entre R\$ 0,10 e R\$ 0,15 por litro,

---

<sup>11</sup> O número teria sido indicado em parecer de Marcos Fava Neves, mencionado por determinadas publicações, neste sentido, cf.: <http://www.canaonline.com.br/conteudo/por-que-as-usinas-nao-podem-vender-etanol-direto-aos-postos-e-com-isso-reduzir-o-preco-do-produto.html>.

conforme dados do MME, o que causa ainda mais desconfiança sobre o valor de R\$ 1,20 mencionado acima.



Com efeito, ainda que haja redução de custos (e supondo que o posto revendedor, para retirar o produto nas usinas, não incorrerá em custos adicionais), não necessariamente isso significará a eliminação da dupla margem, pois os preços cobrados do consumidor final são definidos com base em valores de mercado e, portanto, não somente a partir dos custos existentes. Tal circunstância, portanto, deve ser levada em consideração juntamente com os demais elementos ora submetidos à consideração de V.Sas., a fim de que possam ser sopesados os efeitos positivos e negativos oriundos da eventual liberação da Venda Direta.

#### **4. Qual sua sugestão de aprimoramento regulatório para a promoção da livre concorrência no setor, a redução de custos de transação ou mitigar outros efeitos negativos sobre o preço dos combustíveis?**

Conforme indicado na parte introdutória desta manifestação, a análise de eventuais medidas voltadas à promoção da livre concorrência no setor pressupõe a prévia identificação da situação atual, com o objetivo de verificar quais os gargalos e problemas existentes a serem corrigidos. Do contrário, a realização de reformas regulatórias estruturais sem que se tenha traçado diagnóstico detalhado que demonstre sua pertinência traz o risco de serem atacados falsos problemas e de ser dedicada energia e esforços a pontos que não são, de fato, prioritários. Isso pode culminar, inclusive, na criação de novos problemas, com desestruturação do setor, abertura de novas

oportunidades de sonegação fiscal, fraudes e desestímulo a novos investimentos por conta de insegurança jurídica.

Conforme será melhor detalhado nas sugestões de aprimoramentos regulatórios descritas a seguir, as propostas se assentam em premissas inferidas de estudos de referência, que apontam para possíveis impactos negativos à livre concorrência oriundos do grau de concentração no setor de refino, da legislação tributária atual e de práticas de sonegação e de fraudes, utilizadas por determinados *players* como estratégia competitiva para se manterem no mercado e a ausência de uma infraestrutura de modais de alto volume que são os que realmente reduzem os custos de movimentação dos produtos.

Sendo assim, três eixos de atuação são essenciais:

**1) A promoção da abertura do setor de refino;** por meio do cumprimento das obrigações assumidas pela Petrobras no Termo de Compromisso de Cessação (TCC) assinado junto ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica.

O modelo regulatório do setor de combustíveis líquidos, estruturado a partir da Lei nº 9.478, de 1997 (Lei do Petróleo) tem como pilares a promoção do abastecimento em todo território nacional, o aumento da qualidade do combustível vendido ao consumidor, a promoção da concorrência e a livre precificação entre agentes econômicos.

No entanto, ao contrário dos elos da produção, distribuição e revenda,<sup>12</sup> no elo do refino a promoção da competição esperada não se concretizou<sup>13</sup>. Das 17 refinarias presentes no Brasil<sup>14</sup>, 13 são da Petrobras e a companhia continua tendo mais de 90% de *market share* no mercado de derivados de petróleo<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> Nos elos da exploração, distribuição e revenda a rivalidade entre os agentes cresceu. Embora exista predominância da Petrobras na extração e produção de petróleo, diversas empresas passaram a atuar no segmento nos últimos anos, tais como Repsol, Chevron, Shell e Statoil. Conforme dados apurados pela ANP, pouco mais de 22% da produção nacional foi realizada por outras empresas petrolíferas.

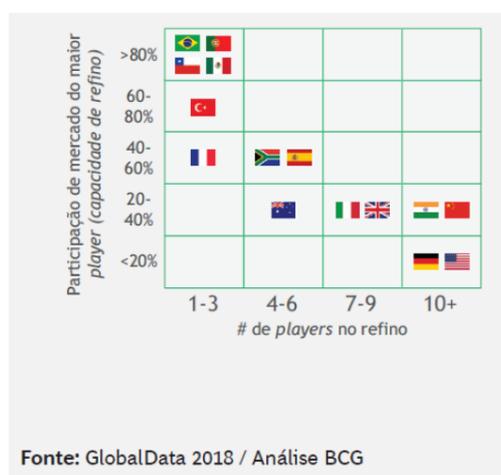
<sup>13</sup> ANP. O Refino no Brasil: Cenário atual, oportunidades e ações para a criação de um mercado aberto, dinâmico e competitivo. Apresentação. Dez. 2018. Disponível em: [http://www.anp.gov.br/images/Palestras/DecioOddone\\_19-04-2018-FGV.pdf](http://www.anp.gov.br/images/Palestras/DecioOddone_19-04-2018-FGV.pdf). Acesso em: 12.06.2019.

<sup>14</sup> De acordo com o Anuário Estatístico, em 2018, o refino brasileiro contava com 17 refinarias de petróleo, com capacidade de processar 2,4 milhões de barris/dia, além de uma unidade de processamento de xisto com capacidade para processar. Anuário Estatístico ANP 2019, Seção 2, p. 9. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/arquivos/central-conteudos/anuario-estatistico/2019/anuario-2019-texto-secao-2.pdf>. Acesso em: 05.07.2019.

<sup>15</sup> Anuário Estatístico ANP 2018; p. 98. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/images/central-de-conteudo/publicacoes/anuario-estatistico/2018/anuario-2018-versao-impressao.pdf>. Acesso em: 11.06.2019.

De acordo com comparação internacional recente, realizada pela consultoria Boston Consulting Group<sup>16</sup>, o grau de concentração no mercado brasileiro encontra-se em nível superior ao de países com extensões territoriais e características comparáveis à do Brasil. Na China e na Índia, por exemplo, mais de 10 players atuam no mercado de refino e a participação de mercado de nenhum deles excede o patamar de 40%.

**Quadro 1 – Concentração no refino (Comparação internacional)<sup>17</sup>**



Após a divulgação de um projeto inicial de desinvestimento em abril de 2018<sup>18</sup>, a estatal, em 26.04.2019, divulgou fato relevante ao mercado<sup>19</sup>, informando que aprovou as novas diretrizes para gestão de portfólio de seus ativos, incluindo a venda de 8 (oito) refinarias com a respectiva infraestrutura logística associada, o que totalizaria a capacidade de refino 1.1 milhões de barris por dia. O projeto de desinvestimento anunciado incluiu as seguintes refinarias: Refinaria Abreu e Lima (RNEST), Unidade de Industrialização de Xisto (SIX), Refinaria Landulpho Alves (RLAM), Refinaria Gabriel Passos (REGAP), Refinaria Presidente Getúlio Vargas (REPAR), Refinaria

<sup>16</sup> Boston Consulting Group (BCG). Agenda para a Competitividade da Cadeia de Combustíveis no Brasil. Dez. 2018, p. 25. Disponível em: [http://image-src.bcg.com/Images/BCG-Competitividade-na-Cadeia-de-Combustiveis\\_tcm14-210275.pdf](http://image-src.bcg.com/Images/BCG-Competitividade-na-Cadeia-de-Combustiveis_tcm14-210275.pdf). Acesso em: 12.06.2019.

<sup>17</sup> Idem. Ibidem. Acesso em: 12.06.2019.

<sup>18</sup> Em linhas gerais o projeto consistia em (...). Foi objeto de críticas pela Nota Técnica nº 37 do DEE/Cade. Importante ressaltar que a Raízen apresentou críticas em relação a esse modelo de desinvestimento em sua manifestação como terceiro interessado no Inquérito Administrativo nº 08700.006955/2018-22 (SEI nº 0556926).

<sup>19</sup>Petrobras. Petrobras aprova novas diretrizes para a gestão do seu portfólio. Abril de 2019. Disponível em: <https://www.investidorpetrobras.com.br/ptb/9005/682959.pdf>. Acesso em 17.06.2019.

Alberto Pasqualini (REFAP), Refinaria Isaac Sabbá (REMAN) e Lubrificantes e Derivados de Petróleo do Nordeste (LUBNOR).

Dias após o anúncio do projeto pela Petrobras, o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) editou a Resolução nº 09/2019<sup>20</sup>, estabelecendo as diretrizes para a promoção da livre concorrência na atividade de refino no Brasil. No art. 1º da Resolução foi previsto que na hipótese de decisão de desinvestimento dos ativos de refino, devem ser observadas as seguintes diretrizes para a promoção da livre concorrência:

I - Alienação concomitante de refinarias e respectivos ativos de infraestrutura necessários para a movimentação de seus insumos e produtos;

II - Transferência de refinarias potencialmente concorrentes para grupos econômicos distintos;

III - transferência de ativos de refino sem a manutenção de participação societária do alienante nesses empreendimentos; e

IV - Transferência de ativos de movimentação de insumos e produtos preferencialmente para grupos econômicos desverticalizados, considerando o mercado relevante, observada a regulação da ANP para o acesso de terceiros.

Dentro desse contexto de delimitação do projeto de desinvestimento da Petrobras e das diretrizes que deveriam reger esse processo, no dia 11.06.2019, a estatal celebrou um Termo de Compromisso de Cessação (TCC) com o Cade, no qual foi estabelecido que a Petrobras irá alienar até 2021 as oito refinarias listadas em seu plano de desinvestimento anunciado em abril de 2019.

Além dos aspectos acima mencionados, o projeto de desinvestimento previsto no TCC determinou que as refinarias potencialmente concorrentes sejam vendidas para grupos econômicos distintos. Assim, (a) RLAM e RNEST; (b) REPAR e REFAP; e (c) REGAP e RLAM não podem ser adquiridas em conjunto por um mesmo comprador ou empresas do mesmo grupo econômico. Trata-se de medida alinhada às diretrizes da Resolução nº 9 do CNPE e que endereça as preocupações em relação à criação de monopólios regionais no refino, também apresentadas pelo Cade.

---

<sup>20</sup> Resolução nº 9, de 9 de maio de 2019, do Conselho Nacional de Política Energética, publicada no D.O.U. em 14.05.2019 Disponível em: [http://www.mme.gov.br/documents/10584/126063519/Resolu%C3%A7%C3%A3o\\_CNPE\\_9\\_2019.pdf/2798e864-be72-4ab3-912d-08f88d1e3704](http://www.mme.gov.br/documents/10584/126063519/Resolu%C3%A7%C3%A3o_CNPE_9_2019.pdf/2798e864-be72-4ab3-912d-08f88d1e3704). Acesso em: 13.06.2019.

Ou seja, uma vez concluído o processo de alienação de ativos da Petrobras, envolvendo as refinarias e a logística primária associada à operação das mesmas, a expectativa é que a participação de mercado da Petrobras no refino caia dos 98% atuais para em torno de 50% e que novos entrantes possam disputar o mercado, aumentando os investimentos em infraestrutura e a competição no setor.

A ampliação de investimentos em infraestrutura também será necessária para que se possa atender a demanda. De acordo com o apurado por estudo da BCG, nos próximos cinco anos deveriam ser investidos cerca de R\$ 25 bilhões em Usinas produtoras de Etanol, terminais portuários, dutos, ferrovias e armazenamento<sup>21</sup>. Sendo assim, a abertura do refino deve ser acompanhada, também, de investimentos para expansão da logística primária em modais de alto volume, potencial de investimento de mais de R\$100 bilhões em 10 anos.

**2) Reorganização da estrutura tributária**, por meio de uma reestruturação da forma de cobrança de tributos sobre o setor de combustíveis que leve à implantação da monofasia, ou seja, que preveja a cobrança unificada sobre o produtor ou importador de combustíveis.

A legislação tributária atual tem relação direta com a competitividade do setor. No Brasil, incidem quatro tributos sobre a cadeia de produção, importação, refino e distribuição de combustíveis: CIDE, PIS, a COFINS e o ICMS.

O PIS/COFINS dos produtos derivados é monofásico, com a cobrança concentrada na refinaria e na importação. A alíquota desses dois tributos é fixa (*ad rem*) ou seja, incide sobre o volume de produto importado ou vendido, independente do seu valor de venda. De forma oposta, em relação à produção do etanol, o PIS/COFINS não é cobrado de forma monofásica, sendo arrecadado em duas etapas da cadeia: a produção (ou importação) e a distribuição. Na produção e na distribuição desse combustível, as alíquotas de PIS/COFINS são fixas, *ad rem*; ao passo que na importação, aplica-se a alíquota geral de 11,75% do PIS/COFINS-Importação. Normalmente, o etanol importado é o etanol anidro, usado para mistura na gasolina, e não o hidratado.

---

<sup>21</sup> Idem. Ibidem. p. 9.

O fato de o PIS/COFINS ser monofásico - no caso dos produtos derivados de combustíveis fósseis - e cobrado por alíquotas fixas (ad rem) tem as vantagens de facilitação da cobrança, recolhimento e fiscalização. As alíquotas fixas mantêm a carga tributária independentemente do valor do produto, ou seja, há uma garantia de arrecadação por volume, mesmo em caso de queda no preço dos produtos. Por outro lado, no caso de elevação dos preços, a alíquota fixa não é reduzida, potencializando o aumento do preço final do produto aos consumidores. Essa sistemática, contudo, não tem o potencial de aumento e impacto de preço ao consumidor que é verificado em decorrência da cobrança do ICMS.

Em relação ao ICMS, a cobrança do tributo sobre derivados de petróleo é plurifásica, *ad valorem*, aplicando-se, entre a refinaria, importador e distribuidores, um sistema misto de ICMS próprio e ICMS-ST, a substituição tributária para frente que é concentrada também na refinaria e no importador. Assim, ao vender produto refinado ou importar, a refinaria ou importador recolhe, além do seu próprio ICMS, o ICMS-ST do restante da cadeia, antecipando a arrecadação dos demais elos como distribuidores, transportadores revendedores retalhistas e postos revendedores de combustíveis.

De acordo com a Constituição da República, o ICMS é submetido ao princípio do destino, ou seja, embora seja recolhido no momento da saída do estabelecimento, no Estado onde a venda inicial é feita, a receita do ICMS é redistribuída aos Estados onde os produtos são finalmente consumidos. O caminho entre o recolhimento inicial do ICMS na origem e sua distribuição até os Estados de destino é gerenciado, atualmente, pela Petrobras, por meio do Sistema de Captação e Auditoria dos Anexos de Combustíveis – SCANC. Como existe diferença na carga tributária entre os vários Estados, tanto em razão das diferentes alíquotas aplicadas aos mesmos produtos (ICMS de 34% no Rio de Janeiro sobre a gasolina e 31% em Minas Gerais, por exemplo), quanto em relação à base de cálculo para aplicação dessa alíquota no momento da aplicação do ICMS-ST (Preço Médio Ponderado ao Consumidor Final – PMPF – CONFAZ<sup>22</sup> divulgado a cada 15 dias por Ato Cotepe), é comum que a carga tributária

---

<sup>22</sup> Devido à existência da substituição tributária, os impostos recolhidos sobre os combustíveis não correspondem exatamente ao valor do preço vendido na bomba. O que ocorre, na verdade, é a realização de uma pesquisa de mercado e a fixação de um Preço Médio Ponderado ao Consumidor Final (PMPF), sobre o qual os produtores e importadores, no caso da Gasolina e do Diesel, e os distribuidores, no caso do Etanol, devem recolher o imposto.

aplicada inicialmente seja diferente da carga tributária final no destino, maior ou menor que na origem.

Quando a carga tributária no destino é maior que na origem, o remetente (normalmente a distribuidora) faz o complemento do ICMS para o Estado de destino, em dinheiro, no mês seguinte à venda. Já quando a carga tributária no destino é menor que a carga tributária retida (ICMS-ST) na origem, a distribuidora recebe de volta o ICMS retido a maior pela Petrobras na operação inicial na origem. Esse ressarcimento do excesso de substituição tributária (ST) à distribuidora é feito pela própria Petrobras (assim como a distribuição da receita do ICMS), após o Estado de origem validar o pedido da distribuidora. Isso porque é da receita do Estado de origem que será deduzido o valor de ICMS originalmente retido a maior e que será ressarcido à distribuidora. Assim, a distribuidora depende da validação do Estado de origem para que receba de volta da Petrobras o ICMS-ST retido a maior. Porém, é comum que esse ressarcimento demore anos para ocorrer, diminuindo sensivelmente o valor do dinheiro no tempo, pois não há atualização monetária, o que resulta em significativos prejuízos aos agentes econômicos do elo da distribuição.

Paralelamente, em relação ao ICMS do etanol hidratado, também calculado *ad valorem*, o produtor recolhe normalmente o ICMS próprio, apenas. Já o ICMS-ST é recolhido normalmente pelas distribuidoras de combustíveis, antecipando a cadeia de distribuição até o posto. O ICMS-ST do etanol também usa o PMPF (preço médio ponderado ao consumidor final) como parâmetro para a base de cálculo. Esse quadro acarreta efeitos negativos dado que é comum nos Estados do Nordeste e Centro-Oeste a concessão de benefícios fiscais do ICMS ao produtor de etanol, de modo que, o recolhimento efetivo do ICMS próprio é normalmente menor do que o ICMS nominal lançado na nota fiscal pelo produtor. No Estado de Pernambuco, por exemplo, existe benefício específico para Usinas em recuperação judicial (crédito presumido de 18,5%, versus o crédito presumido de 12% para Usinas naquele Estado).

Em relação à base de cálculo do ICMS-ST, tanto dos derivados (diesel e gasolina), quanto do etanol hidratado, o PMPF potencializa o aumento constante do valor dos produtos ao consumidor. Isso porque, quanto maior o PMPF, maior a base de cálculo e, portanto, maior o ICMS. E quanto maior o ICMS, maior o preço final e, portanto, o

PMPF. O ciclo é vicioso e inflacionário, sem a estabilidade relativa do sistema *ad rem* do PIS/COFINS.

Para aumentar as fontes de insegurança derivadas da estrutura tributária, o STF decidiu pelo fim da definitividade da substituição tributária (ST), em 2016, abriu espaço para a incerteza na arrecadação do ICMS para os Estados, perda de segurança jurídica sobre direitos a créditos ou obrigação e complemento. Até 2016, o Supremo Tribunal Federal tinha jurisprudência consolidada reconhecendo a presunção absoluta da base de cálculo, impossibilitando a devolução do valor do imposto quando o fato gerador ocorresse a menor. Contudo, com o julgamento do Recurso Extraordinário nº 593.849/MG, o STF, por maioria, alterou tal entendimento, fixando a tese de que a restituição da diferença do ICMS pago a mais no regime de substituição tributária para frente é possível quando a base de cálculo efetiva da operação for inferior a presumida. Em outras palavras, a decisão, reconhecendo a presunção relativa da base de cálculo do ICMS-ST, implicou a possibilidade de contribuintes exigirem do Fisco a compensação quantitativa do imposto pago a maior.

Diante dessa alteração de entendimento, inúmeras preocupações emergiram. Dentre elas, a de que ele representasse um estímulo ao subfaturamento, um custo maior à fiscalização e incerteza aos casos em que o valor da operação final fosse superior ao Preço Médio Ponderado ao Consumidor Final, na medida em que na ocasião do julgamento do RE nº 593.849 o STF somente se manifestou sobre os casos em que esse valor fosse inferior<sup>23</sup>.

Nesse contexto, movimentações que retroagem todo avanço tecnológico no setor fiscal são sensivelmente sentidas. Como exemplo tem-se a Resolução nº 02/19-GSER publicada pelo Estado do Amazonas que demonstra a ineficiência da substituição tributária, transferindo aos contribuintes substituídos o dever de realizar controles e se submeterem a procedimentos morosos, que podem, inclusive prejudicar prazo de entrega dos produtos, dada a insegurança da arrecadação e repasse do imposto.

Em resumo, a atual sistemática de tributação dos combustíveis no Brasil é extremamente complexa, ineficiente, altamente geradora de pressão sobre preços ao

---

<sup>23</sup> Cf. Relatório relativo ao 1º semestre de 2018 elaborado pelo Subcomitê de Tributação do Programa Combustível Brasil, p. 31.

consumidor e inflacionária, além de ser facilitadora de vários tipos de fraudes e evasão fiscal.

Apenas a título de exemplo, a diferença de carga tributária no ICMS gera desvios de destino dos produtos. Um contribuinte pode informar o destino de um produto em um Estado com menor carga tributária, quando na verdade o produto é consumido no próprio Estado de origem, com carga maior. Ao contrário, um contribuinte pode informar venda no Estado de origem com carga tributária menor, e transportá-lo clandestinamente para um Estado com carga tributária maior. A concentração do ICMS-ST em distribuidoras, em um outro exemplo, é um incentivo a alguns grupos que cobram, mas não recolhem ao Estado esse tributo, de maneira reiterada, como prática de negócio para levantamento de caixa. Como resultado, as empresas se tornam devedoras contumazes de ICMS, sem que tenham patrimônio ou a intenção de um dia quitarem essas dívidas.

Atualmente, existem vários estudos em andamento para o aperfeiçoamento da tributação no setor de combustíveis. Esses estudos consideram o cenário atual, mas também tendências futuras, inclusive de mercado. Tem-se em mente, por exemplo, a ampliação no número de importadores independentes de combustíveis, a permissão da ANP para que distribuidoras importem derivados diretamente, bem como a recente divulgação do plano de venda de ativos da Petrobras discutida acima.

A Resolução nº 12 do CNPE publicada em 11.06.2019 indica a necessidade de uma aceleração e aperfeiçoamento nesses estudos, incluindo a implementação do ICMS monofásico. Com base nisso, apresentaremos abaixo um resumo de medidas que podem endereçar os problemas acima mencionados e instituir um regime de tributação racionalizado na cadeia de combustíveis.

#### **Em relação ao PIS/COFINS:**

✓ Concentração do PIS/COFINS em sistema monofásico concentrado no produtor e importador de derivados, e também no produtor de etanol.

✓ PIS/COFINS flexível. Alíquotas fixas (ad rem) de PIS/COFINS, porém com valores fixos diversos, de acordo com a variação de preços dos produtos, especialmente o diesel e a gasolina. Como esses produtos têm uma maior sensibilidade de preço exposta ao preço do petróleo no exterior e ao dólar, é possível aplicar alíquotas fixas maiores quando o preço dos produtos for reduzido, e menores quando o preço dos

**Comentado [LOLA3]: Comentário LHG:** definir uso dos créditos acumulados nas usinas.

**Comentado [LOLA4]: Comentário Rodrigo Caldas:** Os créditos acumulados serão utilizados em uma vazão maior, em virtude do aumento do débito do PIS/COFINS, que passa a ser concentrado no produtor de etanol.

produtos for aumentado. Isso permitiria uma melhor absorção das variações repentinas de preço, sem colocar em risco a arrecadação ou impactar imediatamente consumidores e a economia. As alíquotas fixas seriam estabelecidas pelo Poder Executivo, por delegação legislativa, e revisadas a cada 2 anos.

**Em relação ao ICMS:**

✓ **Implantação do ICMS Monofásico conforme previsão da Constituição da República de 1988, concentrado no produtor e no importador, com a eliminação do ICMS-ST, que deixou de fazer sentido desde a decisão do STF sobre a definitividade, mantendo-se, de toda forma, o direito ao crédito para os contribuintes que não tiverem na venda desses produtos sua atividade empresarial, como ocorre atualmente..**

**Comentado [LOLA5]:** Idem comentário anterior.

✓ Com a implementação do sistema monofásico, o estabelecimento de alíquotas únicas de ICMS, em todo o território nacional, por produto.

✓ O ICMS teria alíquotas fixas *ad rem*, da mesma forma como o PIS/COFINS, deixando o sistema atual que retroalimenta aumento no preço dos combustíveis ao consumidor final.

✓ O ICMS pode ter um sistema de alíquotas fixas a serem aplicadas de acordo com o preço do produto, como sugerido para o PIS/COFINS acima.

**3) Combate à evasão fiscal e às fraudes e adulteração de combustíveis:**

é necessário que haja fiscalização e repressão mais efetiva e eficiente sobre os atores que utilizam a sonegação de impostos como estratégia competitiva.

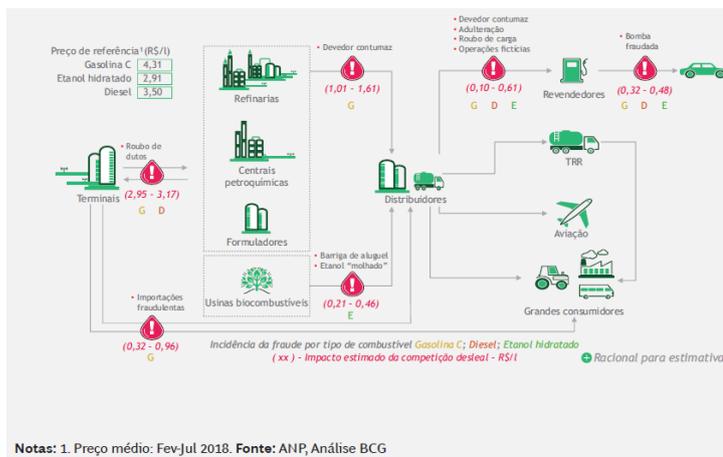
Ou seja, deve ser ampliado o combate aos devedores contumazes e aos agentes econômicos que utilizam a sonegação e as fraudes como estratégia competitiva. O combate a práticas de evasão fiscal e adulteração de combustíveis é essencial para que tenhamos um ambiente de negócios mais saudável. Apresentaremos de maneira resumida os principais problemas relacionados a este tema e as medidas adicionais que poderiam ser implementadas de imediato para combatê-los.

Em mercados com alto peso da carga tributária combinado a margens comprimidas, práticas como adulteração, contrabando e sonegação fiscal geram vantagens competitivas significativas aos agentes que deliberadamente descumprem a

lei, prejudicando a concorrência leal, lesando o consumidor e o contribuinte, além de reduzir a arrecadação fiscal<sup>24</sup>.

Para a devida compreensão do impacto dessas práticas ilícitas, há que se destacar o peso da carga tributária sobre o valor dos combustíveis. De acordo com dados de estudo da BCG<sup>25</sup>, os tributos da gasolina C tem um peso 2,5 vezes maior que as margens da distribuição e da revenda juntas. No caso do etanol hidratado, o valor dos tributos é 1,1 vez maior que a margem da distribuição e revenda, ao passo que no diesel, essa proporção é de 1,5 vez. Desse modo, verifica-se que a alta relação entre tributação e margem de distribuição-revenda contribui de forma significativa para os potenciais ganhos de competitividade desleal por sonegação. Os quadros abaixo, sintetizam um conjunto de práticas ilícitas comuns no mercado e indicam os potenciais ganhos decorrentes de cada uma dessas ilegalidades.

**Figura 1 – Ganhos potenciais decorrentes de ilegalidades**



<sup>24</sup> Fundação Getúlio Vargas *apud* Boston Consulting Group (BCG). Agenda para a Competitividade da Cadeia de Combustíveis no Brasil. Dez. 2018, p. 17. Disponível em: [http://image-src.bcg.com/Images/BCG-Competitividade-na-Cadeia-de-Combustiveis\\_tcm14-210275.pdf](http://image-src.bcg.com/Images/BCG-Competitividade-na-Cadeia-de-Combustiveis_tcm14-210275.pdf). Acesso em: 26.02.2019.

<sup>25</sup> Boston Consulting Group (BCG). Agenda para a Competitividade da Cadeia de Combustíveis no Brasil. Dez. 2018, p. 28. Disponível em: [http://image-src.bcg.com/Images/BCG-Competitividade-na-Cadeia-de-Combustiveis\\_tcm14-210275.pdf](http://image-src.bcg.com/Images/BCG-Competitividade-na-Cadeia-de-Combustiveis_tcm14-210275.pdf). Acesso em: 12.06.2019.



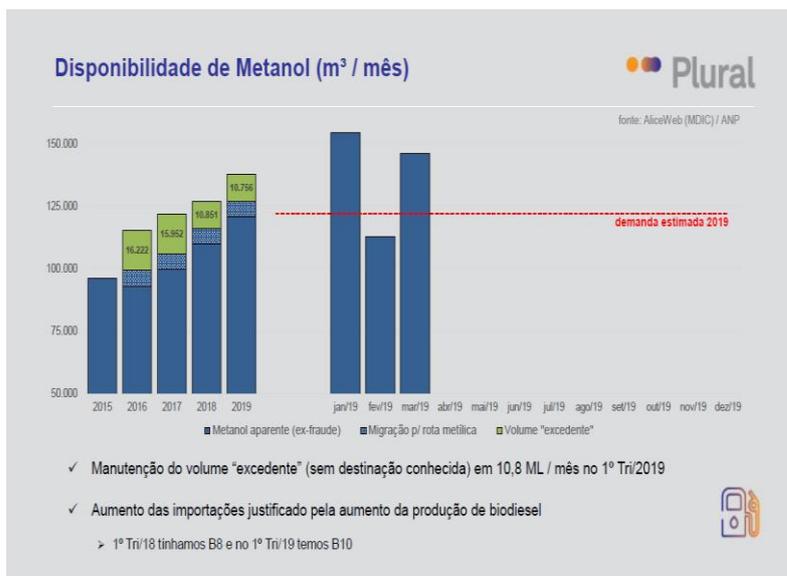
**Figura 2 – Possíveis benefícios auferidos por práticas ilegais**

É notório que essas graves práticas de evasão fiscal, no setor de combustíveis, são realizadas em detrimento de todo arcabouço regulatório que visa à qualidade e à segurança. No elo da importação, em razão da similaridade entre a molécula de gasolina A e da nafta, é recorrente o uso fraudulento da nafta. Importa-se a nafta, em sequência, recolhe-se o tributo correspondente a esse produto, no entanto, ao final é comercializado pelos fraudadores como gasolina.

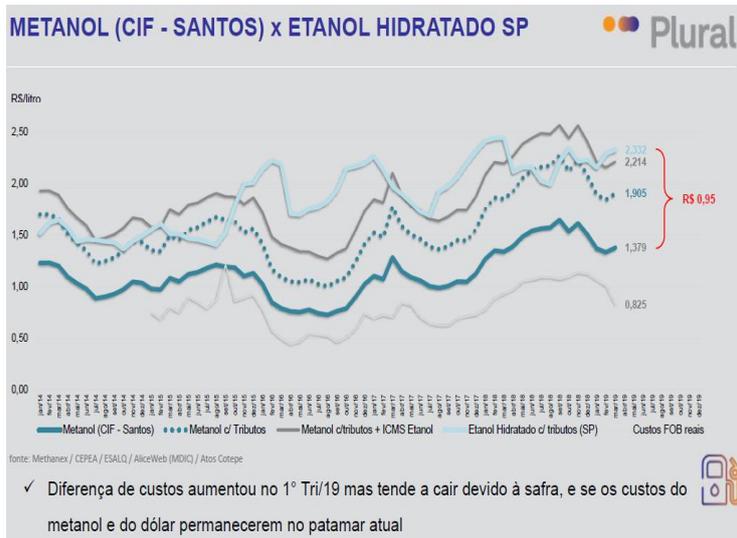
Outra prática fraudulenta que representa grandes riscos aos consumidores e significativa perda de arrecadação é a mistura clandestina de metanol tanto na gasolina quanto no etanol hidratado. O metanol é uma substância cancerígena e altamente perigosa, utilizada para produção de biodiesel. Atualmente, a demanda dessa substância é totalmente atendida por importações, com isenção completa de tributos. Como polo de importação, destaca-se Paranaguá, no Paraná. Após diversos incidentes no exame de qualidade dos combustíveis na revenda, a ANP passou a controlar o uso do metanol como solvente. Todavia, nota-se que ainda existem volumes sendo internalizados no Brasil considerados excedentes ao mercado que regularmente demanda este produto, o que indica a permanência do potencial direcionamento para fraudes em combustíveis, tanto na mistura na gasolina como na mistura ao etanol hidratado. Essa recorrente fraude

implica em significativas perdas para os Estados e União pelo não-recolhimento adequado de tributos de combustíveis.

**Gráfico 1 – Disponibilidade de Metanol (m<sup>3</sup>/mês)**



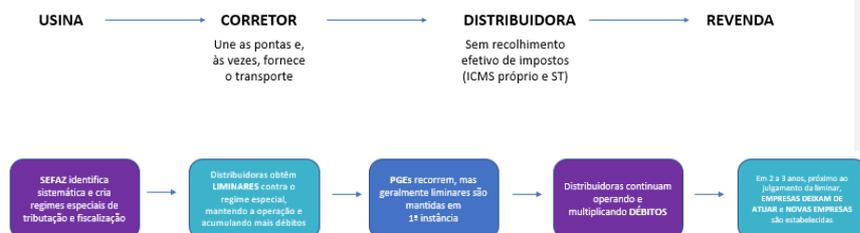
**Gráfico 2 – Diferença de custo metanol e etanol hidratado SP**



No âmbito da revenda, por sua vez, são observadas as fraudes nas bombas dos postos revendedores. Em geral, trata-se de uma fraude volumétrica do volume carregado no carro do consumidor realizada por meio da alteração dos mecanismos eletrônicos da bomba com o uso de dispositivo que pode ser acionado via controle remoto a qualquer tempo pelo frentista/gerente do posto. Trata-se, assim, de prática de difícil detecção, uma vez que o dispositivo pode ser acionado e desligado a qualquer tempo. Essa conduta é capaz de fraudar entre 2-10% do volume destinado ao consumidor. Em um contexto de crise econômica, essas fraudes tornam-se cada vez mais recorrentes pela redução da demanda e por fiscalização com orçamentos reduzidos.

Outro foco de preocupação é a sonegação fiscal na cadeia de etanol. Nesse modelo fraudulento, cria-se uma distribuidora, que não recolhe tributos, acumula grande dívida tributária e, ao ser autuada pela Fazenda em um período entre 3 e 5, requer recuperação judicial e reinicia a prática com um novo CNPJ. Assim, as distribuidoras envolvidas não recolhem nem ICMS próprio, nem em regime de substituição tributária. A dinâmica adotada nessa prática pode ser observada no fluxograma abaixo:

### Fluxograma 1 – Sonegação fiscal na cadeia de etanol



Fonte: Elaboração interna

No Estado de São Paulo, por exemplo, os impostos sonegados representam mais de R\$ 0,30/L, o que equivale a 3 vezes a margem de distribuição do mercado regular. Há também potencial sonegação de PIS/COFINS de R\$ 0,11/L.

A evasão fiscal contumaz resulta em uma grande erosão na base tributária dos Estados e da União em um momento de grande crise fiscal no País. Os Estados que concedem benefícios ligados à produção de etanol também passam por dificuldades fiscais e devem, portanto, promover auditoria rigorosa dos programas de renúncia fiscal, certificando que os beneficiários cumprem os requisitos dos programas.

As práticas de sonegação e adulteração acima mencionadas estão associadas à proliferação das seguintes condutas ilícitas no mercado: (i) lavagem de dinheiro (Lei nº 9.613/1998); (ii) crimes contra a ordem tributária (Lei nº 9.279/1990); (iii) concorrência desleal (Lei nº 9.279/1996); (iv) infração à ordem econômica (Lei nº 12.529/2011); (v) descumprimento das resoluções da ANP, em especial SCANC (Ato COTEPE/ICMS nº 40/2018) e Programas de Monitoramento da Qualidade dos Combustíveis, regulamentados pela Resolução ANP nº 08/2011. Com efeito, as técnicas de sonegação passam pela formação de organizações criminosas, e não raro tais práticas estão associadas a condutas anticoncorrenciais coordenadas, tais como a formação de cartéis.

Diante dos problemas acima identificados as discussões relativas à evasão e adulteração de combustíveis são, portanto, fundamentais para a promoção da concorrência e bem-estar do consumidor.

Nesse contexto, torna-se necessária a criação de uma **Força Tarefa Nacional** para combate dessas práticas mediante a atuação conjunta de diversos órgãos do Estado. A atuação integrada teria as seguintes medidas como prioritárias:

(a) Identificação, avaliação e acompanhamento de potenciais fraudes e fraudadores a partir do cruzamento de dados e informações de movimentação, estoques, compras e comercialização, com o uso intensivo de tecnologia e centralização do controle das operações;

(b) Integração do planejamento e ações de fiscalização com combate mais focado e menos custoso, seguindo o modelo proposto na Operação Rosa dos Ventos<sup>26</sup>;

(c) Gestão das exceções por meio do embarque tecnológico para controle automático por sistema de apoio à tomada de decisões na prevenção e na rápida correção, através de produção de provas;

(d) Implementação efetiva do Decreto nº 8.789/2016, que trata do compartilhamento de bases de dados da administração pública federal, e possível extensão para dados estaduais;

(e) Integração federativa com aproveitamento dos trabalhos realizados pelas áreas fiscais e de repressão ao crime organizado nos Estados.

(f) Integração das entidades e de seus dados. Para análise da tributação e registro, devem atuar de maneira coordenada a Petrobras, a Receita Federal, o COAF e as Secretarias Estaduais da Fazenda. Já para promoção de eficiência na fiscalização e segurança, devem estar integrados órgãos como a Polícia Federal, a Agência Brasileira de Inteligência e o Ministério Público Federal. Na fiscalização da movimentação é importante a atuação conjunta da ANTT, ANAC e ANTAQ. Por fim, em relação à outorga de operação, o Ministério de Minas e Energia e a ANP deve agir de forma integrada com as demais entidades mencionadas.

Além disso, é fundamental a criação de sistemas de monitoramento do transporte e operação no setor, gerido por um Centro Integrado de Monitoramento de Combustíveis. No **Anexo V** ao presente material, juntamos um material específico apontando as vantagens e detalhamento deste mecanismo.

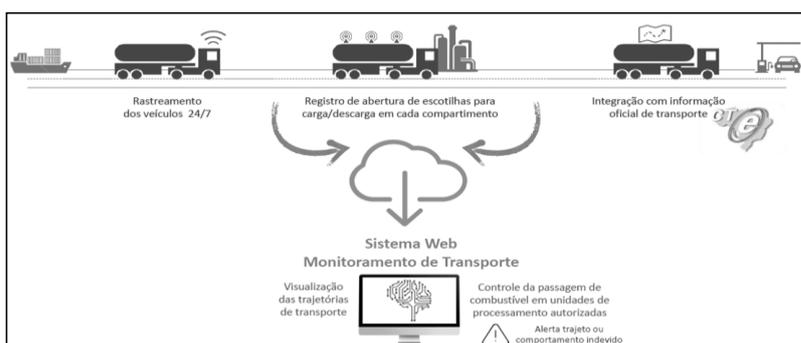
---

<sup>26</sup> A Operação Rosa dos Ventos foi deflagrada em agosto de 2017 pelo Ministério Público Federal em Campinas (SP), para apurar um complexo esquema de sonegação de impostos, através do branqueamento de capitais pela propositura de execuções (ações de cobrança) de títulos extrajudiciais entre empresas encabeçadas por testas-de-ferro remunerados ou laranjas do grupo, utilizando documentos falsos que atestavam supostas dívidas milionárias. Segundo a denúncia oferecido pelo MPF/SP em janeiro de 2019, o esquema investigado na Operação Rosa dos Ventos se beneficia da altíssima tributação do álcool combustível, por abrir caminho para inúmeras fraudes que permitem a sonegação e a posterior lavagem de recursos. Para maiores informações, checar o *press release* do MPF/SP, disponível em <<http://www.mpf.mp.br/sp/sala-de-imprensa/noticias-sp/operacao-rosa-dos-ventos-empresarios-sao-denunciados-pelo-mpf-por-lavagem-de-dinheiro-e-sonogacao>>. Acesso em 17.06.2019.

Em linhas gerais, a este centro, que poderia ser integrado por diferentes ministérios, agências reguladoras e órgãos ambientais e tributários, poderia ser atribuída a função de: (i) identificar, avaliar e acompanhar potenciais fraudes e fraudadores através do cruzamento de dados e informações de movimentação, estoques, compras e comercialização; (ii) integrar o planejamento e ações de fiscalização com combate mais focado, mais eficiente e menos oneroso; (iii) gerir as exceções, por meio de embarque tecnológico para controle automático por sistema de apoio à tomada de decisão na prevenção e na rápida correção, através da produção de provas; (iv) implantar a utilização de chips de rastreamento em tempo real de produto integrado com leitores de placas e medição de peso para sensorizar estradas, vias férreas, dutos e embarcações.

Em relação aos transportes, o centro poderia criar sistema de monitoramento online que disponibilize (i) dados atualizados dos veículos rastreados que realizam o transporte do combustível, (ii) registro de abertura de escotilhas para carga/descarga em cada compartimento; e (iii) informações integradas com os órgãos oficiais de transporte. Desse modo, o sistema online de monitoramento de transporte aumentará a eficiência na coibição de fraudes, desvios e roubos de combustíveis na medida em que irá permitir visualização das trajetórias de transporte, controle da passagem de combustível em unidades de processamento autorizadas sendo possível a emissão de rápidos alertas quando for verificado comportamento indevido.

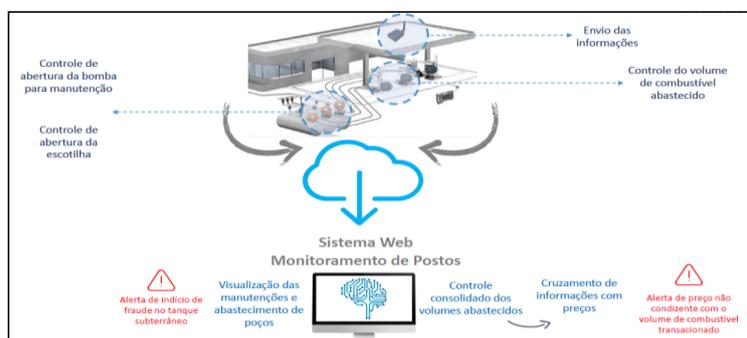
**Quadro 2 – Sistema online de monitoramento de transporte**



Paralelamente, no que tange à operação dos postos, o sistema de monitoramento online proposto deve agregar informações de controle (i) de abertura das bombas dos

postos revendedores, (ii) abertura da escotilha, (iii) controle do volume de combustível abastecido. Analisadas em conjunto, essas informações vão permitir a identificação de indícios de fraude no tanque subterrâneo e alertas de preços não condizentes com o volume de combustível não transacionado. Será possível, portanto, uma análise atualizada das manutenções e abastecimentos de postos, controle dos volumes abastecidos e cruzamento de informações com preços.

**Quadro 3 – Sistema de monitoramento de postos**



Complementarmente, a correção e inibição de fraudes será fortalecida a partir da aprovação de marcos legais que estabeleçam um tratamento diferenciado para devedores contumazes, no qual seja previsto um regime diferenciado de fiscalização e controle sobre empresas criadas com o modelo de negócio de não pagar impostos. Nesse sentido, apresenta-se como fundamental para o desenvolvimento de uma concorrência leal no setor a aprovação das disposições presentes no Projeto de Lei do Senado nº 284/2017<sup>27</sup> e Projeto de Lei nº 1646/2019<sup>28</sup>. De forma análoga, o incremento da fiscalização e punição por meio de sanções mais rígidas para ações reiteradas ligadas a organizações criminosas deve ser considerada como uma medida fundamental.

<sup>27</sup> Projeto de Lei do Senado nº 284/2017, que propõe regulamentação do art. 146-A da Constituição Federal.

<sup>28</sup> O Projeto de Lei n. 1646/2019 “*estabelece medidas para o combate ao devedor contumaz e de fortalecimento da cobrança da dívida ativa*”, alterando as Leis nº 6.830/1980 e nº 9.430/1996 para suprir a lacuna de instrumentos de que dispõe a Administração Tributária para combater a inadimplência reiterada que serve de estratégia comercial para empresas devedoras. O PL também traz medidas para aumentar a efetividade da execução fiscal e da cautelar fiscal, além de aprimorar as atividades de gestão do cadastro nacional de pessoas jurídicas pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. Nos termos do PL, é considerada substancial e reiterada a existência de débitos com valor igual ou superior a R\$ 15 milhões, em nome do próprio devedor ou pessoa integrante do grupo econômico ou familiar por mais de um ano.

Por fim, para distinguir a atuação dos *players* regulares daqueles irregulares, há que se destacar a importância da criação de um cadastro positivo com a regulamentação federal e estadual para tratar de forma distinta empresas com histórico de atividade conforme a legislação.

Dentro desse contexto de colaboração entre instituições, importante destacar a importância da participação do Cade na análise das práticas de evasão fiscal contumaz na cadeia de combustíveis. Considerando a ausência de repressão às condutas anticompetitivas decorrentes de práticas tributárias e dos graves efeitos causados por essas práticas sobre a dinâmica competitiva no mercado de combustíveis, o Cade pode contribuir de forma mais incisiva no combate à evasão fiscal contumaz. Essa atuação pode se dar pela análise de casos específicos nos quais estejam presentes concomitantemente indícios de que a prática de determinado agente econômico configura: (i) reiteração de uma prática evasiva; (ii) realizada em um mercado de alta tributação e baixa margem de lucro; (iii) que resulte em aumento significativo de participação no mercado relevante analisado; (iv) que exista correlação entre a maior participação de mercado e a conduta evasiva; e que, por fim, (v) seja verificado dano efetivo à concorrência. Procedendo dessa forma, o Cade poderia se juntar a outras instituições governamentais que atuam para a preservação de um ambiente de concorrência leal e que estimule a produtividade e a atração de investimentos no Brasil.

Ao não coibir tais práticas corre-se o risco de proliferação de tais práticas em escala ainda maior, com risco de extinção no longo prazo do modelo de negócios atualmente adotado por parte das distribuidoras que visa a qualidade e segurança, aspectos relevantes para boa parte dos consumidores. Estas práticas não só geram efeitos danosos imediatos sobre os revendedores que buscam produtos de qualidade e distribuidores que atuam de forma correta no mercado, como também reduzem sensivelmente os incentivos para a realização de investimentos na melhoria dos produtos por parte das distribuidoras, reduzindo a qualidade dos combustíveis vendidos no país.

**5. Em que medida o modelo de certificação e a propriedade do botijão de GLP dificulta a sua atuação no mercado, tais como: aumento de custos operacionais e de investimento; e a cobrança inicial pelo uso do botijão (recipiente)? Quais alternativas você sugere para minimizar tais dificuldades?**

Não se aplica.

6. **Existem alternativas comerciais ao material usado para confecção dos recipientes transportáveis de GLP, com potencial redução de custos operacionais e logísticos?**

Não se aplica.

7. **Quais medidas poderiam ser adotadas para combater as vendas clandestinas de GLP?**

Não se aplica.

8. **Outras alternativas de comercialização de GLP poderiam beneficiar o consumidor, tais como: a comercialização em menores quantidades, a não exclusividade de marca e a não cobrança inicial pelo botijão (recipiente)?**

Não se aplica.

9. **O acesso a ativos de infraestrutura (terminais, bases e dutos) dificulta sua atuação no mercado? Houve alguma negativa de acesso? Por quê? Caso nunca tenha tentado obter acesso, quais os motivos?**

Especificamente em relação à sua atividade de distribuição, o acesso a determinados ativos de infraestrutura é de grande relevância, haja vista que, a depender da alternativa adotada, os custos operacionais podem ser significativamente reduzidos ou aumentados.

Dessa forma, depreende-se que o acesso à infraestrutura primária representa um importante gargalo na competitividade no setor de combustíveis, principalmente, em relação às atividades de refino e importação. No entanto, circunstâncias fáticas envolvidas – notadamente o exaurimento da capacidade da infraestrutura existente e a necessidade de ambiente propício para a realização de investimentos – não podem ser

ignoradas e eventuais soluções que venham a ser propostas deverão leva-las em consideração.

Por essa razão, a Raízen entende que o acesso à infraestrutura deve ser um correto balanço entre **(1)** a *efetivação do processo de desinvestimento da Petrobrás*; **(2)** o *incentivo à realização de novos investimentos* pelos agentes de mercado, com a garantia de retorno sobre estes, e **(3)** a *definição prévia das características que um determinado ativo deve possuir para que esteja sujeito a regulação de livre acesso* e em que condições a determinação de livre acesso poderá ocorrer, o que deverá ser visto também sob a ótica da proteção e estímulo a novos investimentos.

Em *primeiro*, conforme será melhor detalhado em resposta ao próximo questionamento, entende-se que o fato de boa parte dos ativos essenciais serem detidos pelo sistema Petrobrás, um dos maiores agentes de mercado, gera desincentivo para os demais players ingressarem com pleitos de livre acesso. Desta forma, é imprescindível a efetivação do processo de desinvestimento da Petrobrás, que permitirá que a propriedade de ativos essenciais seja diluída entre diferentes agentes de mercado.

Em *segundo*, é inegável o exaurimento da capacidade de diferentes ativos essenciais, sendo de suma relevância que os agentes de mercado se sintam estimulados a investir na criação de infraestrutura ou na ampliação de sua capacidade operacional. Para isso, conferir proteção adequada ao investidor é fundamental num setor que demanda investimentos bastante vultosos. Além disso, recomenda-se que o Governo adote medidas capazes de incentivar, facilitar e minimizar os riscos oriundos da realização de investimentos em infraestruturas diversas.

Vale destacar que os últimos anos têm demonstrado esforço, por parte do Governo Federal, em promover leilões voltados à outorga do direito de exploração de arrendamentos portuários em diferentes portos organizados brasileiros. Desde 2016, foram 13 (treze) leilões portuários, com resultados bastante positivos – Santarém, Santos, Cabedelo, Vitória, Vila do Conde e Miramar.

No entanto, além de os custos oriundos da exploração de tais áreas serem elevados, devido à necessidade, por exemplo, de pagamento de altos valores às autoridades portuárias, a capacidade de expansão de infraestrutura na área dos portos organizados, embora seja possível, é limitada – seja em decorrência de restrição espacial, seja pela elevada densidade demográfica que se constata ao redor de muitas destas áreas. Por essa

razão, entendemos que também deveria ser priorizado e estruturado programa de incentivos à outorga de autorizações para terminais de uso privado (“TUPs”).<sup>29</sup>

Por fim, em *terceiro*, em relação ao aperfeiçoamento das *regras de livre acesso*, devem ser concebidas regras claras, razoáveis e efetivas a respeito de que características um determinado ativo deve exibir para que esteja sujeito a regulação de livre acesso e em quais condições a determinação de livre acesso poderá ocorrer.

Em nosso entendimento, *a regra geral deve ser o não compartilhamento de ativos privados com terceiros*. Isso se deve ao fato de que, além de direito de propriedade ser constitucionalmente assegurado, eventual ingerência estatal que impacte no uso de tais ativos pode trazer desincentivo à realização de investimentos e à manutenção de importantes agentes no mercado nacional. Sendo assim, a determinação de compartilhamento do uso de ativos essenciais (*essential facilities*) deve ser medida excepcional.

A ausência de arcabouço regulatório claro quanto às hipóteses capazes de ensejar o compartilhamento de ativos (não enquadrados nas hipóteses disciplinadas pelo art. 58 da Lei Federal nº 9.478/1997) cria espaço para oportunismos, práticas de terceiros que buscam compelir aqueles que investiram a compartilhar seus ativos. Esse tipo de conduta eleva os riscos envolvidos na realização de investimentos no país, o que faz com o apetite dos investidores para executar projetos neste setor fique comprometido, ou seja significativamente reduzido.

Eventual intervenção estatal à propriedade privada, que venha a estabelecer obrigatoriedade de livre acesso apenas deve ocorrer nos casos em que o ativo em questão se tratar de uma *essential facility* e de forma residual, desde que atendidos determinados pressupostos. Neste sentido, destacamos que o acesso a bases de TRR, bases de distribuidoras e Parques de Abastecimento de Aeronaves (PAAs) localizados em aeroportos, não deveriam ser objeto de análise de livre acesso. Estes ativos são replicáveis e escaláveis conforme o tamanho do negócio proposto.

---

<sup>29</sup> Para tanto, o Governo Federal poderia se valer dos seguintes expedientes: (i) elaboração de planejamento regional identificando áreas estratégicas para a implantação de distritos industriais voltados à instalação de TUPs; (ii) desapropriação das áreas necessárias para a instalação de referidos distritos industriais, com fundamento no art. 5º, “i”, do Decreto-lei nº 3.365/1941; (iii) loteamento das áreas dos distritos industriais e definição se elas serão revendidas ou alugadas aos interessados (art. 5º, § 1º do Decreto-lei nº 3.365/1941); (iv) publicação de Edital de Chamada Pública para outorga do direito de exploração de TUP, nos termos do art. 10 da Lei Federal nº 12.815/2013 (“Lei dos Portos”).

Sendo assim, sugere-se que sejam incorporados *standards* em atos normativos de órgãos reguladores, que, uma vez atendidos, permitirão qualificar determinado ativo como uma *essential facility*, pressuposto para a avaliação quanto ao cabimento de eventual pretensão de livre acesso. Isto deve ocorrer sempre de maneira prévia ao investimento, não podendo haver retroatividade. Para isso, é necessário que, comprovadamente, haja: (i) um bem que seja imprescindível à realização da atividade e que seja escasso; e (ii) impossibilidade de duplicação do bem ou de adoção de alternativa funcional por aquele que não é o seu detentor.

Nestes casos, o efetivo compartilhamento do ativo essencial dependerá de avaliação quanto à existência de capacidade ociosa, imprescindibilidade do compartilhamento para evitar concentração abusiva de poder econômico e sopesamento entre os impactos positivos (eventual incremento à competição) e negativos do compartilhamento (tais como, a frustração das expectativas de retorno do detentor da infraestrutura, criação de precedente perverso capaz de gerar desestímulo à realização de novos investimentos, legitimação de condutas oportunistas e da potencial de configuração de expropriação regulatória), além de acordo quanto ao preço da tarifa ou do compartilhamento de parte do bem

Esses aperfeiçoamentos, todavia, também dependem de mudanças comportamentais da própria ANP, que deverá adotar postura ativa para que seja conferida tutela regulatória adequada e atuar com o objetivo de instituir procedimentos e mecanismos capazes de trazer efetividade às regras de livre acesso e, também, de assegurar que haja transparência no tocante a informações sobre a capacidade disponível em infraestruturas enquadráveis no conceito de ativo essencial.

**10. Quais os ativos de infraestrutura precisam ter acesso aprimorado para importação e movimentação de combustíveis? Quais novas áreas precisam ser desenvolvidas? Qual sua sugestão para aprimoramento regulatório do acesso à infraestrutura?**

A importação e movimentação de combustíveis depende, essencialmente, do aprimoramento da logística primária para transporte e armazenamento de derivados de

petróleo, que consiste no escoamento do produto da refinaria ou do terminal portuário e sua entrega para uma distribuidora de combustíveis, viabilizada por meio dos terminais de operação portuária e dutos de escoamento.

A maior parte das instalações e infraestrutura desse segmento foi desenvolvida pela própria Petrobras no período em que atuou como monopolista.

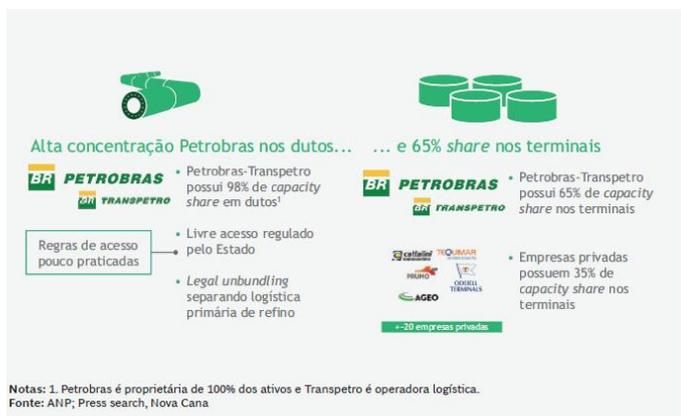
Atualmente, a infraestrutura dutoviária é basicamente de propriedade da Petrobras (98% da *capacity share*), e 65% dos terminais portuários por onde podem ser importados combustíveis também pertencem à empresa<sup>30</sup>. Nesse contexto, a ligação do Brasil com o mercado externo é realizada essencialmente pela Transpetro, que opera o escoamento dos portos às distribuidoras, aumentando o poder de influência da Petrobras sobre a formação de preços.

**Como consequência, a contestação potencial exercida pelas importações fica limitada pelo fato de que as instalações necessárias para internalizar o produto ao mercado brasileiro estão, em sua maioria, também sob controle estatal. Isso vale tanto para importação de derivados quanto para a importação de óleo cru, o que significa que mesmo as eventuais concorrentes da Petrobras no refino dependem da estatal para acesso a seu principal insumo.** Por fim, as características da infraestrutura desse setor, com relevantes efeitos de rede, dependência da trajetória e relevância de fatores geográficos, fazem com que a ausência de fato de uma de cadeia diferenciada independente de transporte primário dificulte o acesso ao mercado nacional e implica na necessidade de investimentos. A figura abaixo evidencia os problemas aqui mencionados.

### **Figura 3 – Concentração e dependência na logística primária<sup>31</sup>**

<sup>30</sup> ANP. Oportunidades na Produção e no Abastecimento de Combustíveis no Brasil. 2017. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/publicacoes/livros-e-revistas/4163-oportunidades-na-producao-e-no-abastecimento-de-combustiveis-no-brasil>. Acesso em: 12.06.2019.

<sup>31</sup> Boston Consulting Group (BCG). Agenda para a Competitividade da Cadeia de Combustíveis no Brasil. Dez. 2018, p. 8. Disponível em: [http://image-src.bcg.com/Images/BCG-Competitividade-na-Cadeia-de-Combustiveis\\_tcm14-210275.pdf](http://image-src.bcg.com/Images/BCG-Competitividade-na-Cadeia-de-Combustiveis_tcm14-210275.pdf). Acesso em: 10.06.2019.



Desse modo, a Raízen compreende que os terminais portuários e os dutos para internalização, tanto de óleo cru quanto de combustíveis, precisam ter suas regras de acesso aprimoradas, dada a essencialidade desses ativos para as atividades de importação e distribuição de combustíveis e elevadas dificuldades de duplicação.

Paralelamente, no contexto dos desinvestimentos da Petrobras no elo do refino<sup>32</sup>, em que os ativos de refino serão alienados em conjunto com os ativos de infraestrutura necessários para movimentação de seus insumos e produtos, torna-se imprescindível que as novas normas regulatórias permitam o acesso aos terceiros dependentes, ao mesmo tempo que remunerem os investimentos realizados pelos proprietários, sem gerar, portanto, uma intervenção ineficiente com efeitos deletérios sobre os negócios das companhias que passarão a atuar no refino.

Por fim, há que se ponderar que além das questões relacionadas à adequação das regras de acesso à infraestrutura portuária, a superação dos desafios relacionados aos gargalos na infraestrutura deve estar associada ao incentivo à realização de investimentos, tal como indicado em resposta ao questionamento anterior, uma vez que muitos dos ativos hoje existentes estão com capacidade ociosa exaurida.

<sup>32</sup> Sobre o tema, importante notar no dia 11.06.2019, a estatal celebrou um Termo de Compromisso de Cessação (TCC) com o Cade, no qual foi estabelecido que a Petrobras irá alienar até 2021 as oito refinarias listadas em seu plano de desinvestimento anunciado em abril de 2019.

**11. Deve haver pleno acesso a ativos de infraestrutura (terminais, bases e dutos)? Quais os possíveis entraves para efetivar esse acesso? Quais as possíveis consequências oriundas do pleno acesso?**

A Lei Federal nº 9.478/1997 prevê a aplicação de regras de livre acesso aos *dutos de transporte e terminais marítimos* (art. 58). Para tais ativos, classificados por lei como essenciais, o compartilhamento encontra-se disciplinado na regulação da ANP.

A regulação dos ativos de infraestrutura pela ANP deve buscar conciliar o equilíbrio entre, de um lado, a concessão de acesso àqueles ativos de logística primária que são considerados essenciais para o desenvolvimento das atividades de refino, importação e distribuição de combustíveis e, de outro lado, a manutenção da proteção dos investimentos específicos realizados pelas empresas atuantes no setor.

Desse modo, a Raízen entende que os próximos esforços regulatórios devem se direcionar à definição de regras transparentes de pleno acesso a ativos como dutos longos de transporte e terminais portuários, legalmente reconhecidos como essenciais, e devem ser adequadamente regulados no que diz respeito a direitos de acesso a terceiros dependentes e preferências de investidores/proprietários, pela ANP.

Situação distinta é a daqueles *ativos em relação aos quais não há presunção legal de essencialidade* (bases de distribuição, parques de abastecimento de aeronaves, dutos de transferência, entre outros). Por não existir presunção legal de essencialidade, não é possível inferir que, em todo e qualquer caso, tais ativos poderão ser considerados de antemão como *essential facilities*. Eventual alteração no atual cenário demanda a incorporação de *standards* na legislação e em atos normativos de órgãos reguladores, que, uma vez atendidos, permitirão qualificar determinado ativo como uma *essential facility*, pressuposto para a avaliação quanto ao cabimento de eventual pretensão de livre acesso. Para isso, sugere-se que sejam considerados os standards indicados em resposta ao questionamento nº 9.

A título de sugestão, levando-se em conta parâmetros usualmente pontuados pela doutrina, para que um ativo/infraestrutura seja considerado essencial é necessário que, comprovadamente, haja: (1) um bem que seja imprescindível à realização da atividade e que seja escasso; e (2) impossibilidade de duplicação do bem ou de adoção de alternativa funcional por aquele que não é o seu detentor.

Nestes casos, a determinação de compartilhamento do uso de ativos essenciais deve ser medida excepcional. Sendo assim, entendemos que a avaliação quanto ao cabimento do livre acesso deverá ser calcada em juízo de proporcionalidade, que deverá levar em consideração, no mínimo, nos seguintes fatores: **(1)** imprescindibilidade do compartilhamento para evitar concentração abusiva de poder econômico; **(2)** existência de capacidade ociosa (ou da possibilidade físico-operacional e do interesse na realização de investimentos em ampliação de capacidade por parte do terceiro interessado em acessar a infraestrutura); **(3)** sopesamento entre os impactos positivos (eventual incremento à competição) e negativos do compartilhamento (frustração das expectativas de retorno do detentor da infraestrutura, criação de precedente perverso capaz de gerar desestímulo à realização de novos investimentos, legitimação de condutas oportunistas e da potencial de configuração de expropriação regulatória).

Contudo, a mera criação ou aperfeiçoamento de regras disciplinando o livre acesso, será inócua caso a regulação seja pouco efetiva. Esta é, inclusive, uma das falhas identificadas na regulação atualmente existente, haja vista que determinados fatores dificultam a efetivação do livre acesso mesmo nos casos em que poderiam ser considerados atendidos os pressupostos autorizadores. Em primeiro, isso se deve ao fato de que há pouca ou nenhuma transparência no tocante a informações sobre a capacidade disponível em infraestruturas enquadráveis no conceito de ativo essencial, o que impede ou dificulta a instrução de pleitos pelos eventuais interessados. Em segundo, verifica-se pouca atuação da ANP nessas situações, sendo necessário que ela adote postura mais ativa para que seja conferida tutela regulatória adequada. Por fim, como já referido, o fato de boa parte dos ativos essenciais serem detidos pela Petrobrás, um dos maiores agentes de mercado, gera desincentivo para os demais players ingressarem com pleitos de livre acesso. Tais aspectos devem ser tratados com o mesmo nível de relevância dos demais.

As regras deveriam ser formuladas em conjunto após a concretização do processo de desinvestimento do refino para poder entender a atuar na nova configuração do mercado e não no atual, que está para ser modificado.

**12. Comente outros pontos que julgar pertinentes sobre possibilidades de aprimoramentos regulatórios no setor de abastecimento de combustíveis. Solicita-se ainda encaminhar estudos nacionais e internacionais ou outras referências bibliográficas para subsidiar o presente trabalho.**

Ao final do presente questionário, a Raízen destaca que melhorar o ambiente regulatório é essencial para que o consumidor brasileiro possa ter acesso a produtos de qualidade a preços competitivos. No entanto, para que seja efetivamente concretizado este objetivo, é necessária a configuração de uma nova dinâmica competitiva no setor de combustíveis, mais descentralizada e menos dependente de uma grande empresa dominante.

É nesse cenário que se revela fundamental a implementação de medidas para o incremento da competitividade no setor. Em um primeiro plano, o foco das mudanças deve se direcionar à devida concretização da abertura do elo do refino. Essa abertura deve ser acompanhada de investimentos para expansão da logística primária, associada à definição de regras claras para definir e dar acesso a ativos considerados essenciais.

Ao mesmo tempo, o combate à evasão fiscal deve ser encarado de forma prioritária. Diferentes instâncias devem atuar em prol da racionalização do regime tributário, especialmente em relação à arrecadação do PIS/COFINS e ICMS. Adotar a monofasia, concentrando a cobrança dos tributos sobre o produtor ou importador é medida urgente, que pode ter imenso impacto positivo sobre a eficiência, o aumento da competição e combate à evasão. Além disso, demonstra-se de fundamental importância a formação de uma Força Tarefa Nacional e implementação do centro de monitoramento e controle de combustíveis para o combate a práticas ilícitas que danificam o mercado, como as constantes fraudes e evasão fiscal contumaz.

Paralelamente, as medidas prioritárias elencadas acima devem estar associadas à adoção de providências capazes de aumentar os índices de rivalidade e eficiência nos elos da distribuição e revenda. Destacam-se como relevantes as propostas que buscam a (i) garantir a efetividade dos contratos e a tutela regulatória da fidelidade à bandeira, (ii) permissão de verticalização no setor por meio de CNPJs distintos das empresas verticalizadas para cada elo da cadeia e (iii) possibilidade de venda direta de etanol, desde que realizada por distribuidora vinculada. Além disso, a Raízen entende que o devido endereçamento de questões como (i) acesso a ativos, (ii) acesso a financiamento

para infraestrutura; (iii) ampliação de infraestrutura portuária, (iv) aumento da celeridade em processos de licenciamento ambiental; e (v) diversificação de tipos de combustíveis, devem ser compreendidas como prioritárias na reestruturação do setor de combustíveis brasileiro, capazes de reduzir de forma substancial as barreiras à entrada. Em decorrência da magnitude e do impacto dessas mudanças, a Raízen ressalta a importância da estruturação de um regime de transição adequado e concatenado em fases que assegurem a manutenção dos benefícios já alcançados e mitiguem os riscos de descontinuidade.

As propostas indicadas, resumidamente, ao longo deste item e, também, outra que, na visão da companhia, são de suma relevância e será apresentada, em momento oportuno, propostas da Raízen para o aperfeiçoamento do marco regulatório do setor de combustíveis brasileiro.

Por fim, no que tange a possíveis subsídios do presente trabalho, a Raízen compreende que o estudo “Agenda para competitividade da cadeia de combustíveis no Brasil<sup>33</sup>” elaborado pela consultoria Boston Consulting Group oferece subsídios importantes para uma agenda de mudanças que possa levar a indústria de combustíveis brasileira a um novo patamar, com reflexos positivos a consumidores e investidores e atrair investimentos para expansão da oferta de produtos e infraestrutura. Além disso, acreditamos que são relevantes as reflexões apresentadas no estudo “Energia Diagnósticos e propostas para o setor” elaborado pela Sefel (Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria), vinculada ao ministério da Economia<sup>34</sup> e pela Nota Técnica nº 001/2018 do Grupo de Trabalho estabelecido pela Portaria nº 357/2018, no âmbito da Tomada Pública de Contribuições nº 02/2018/ANP<sup>35</sup>.

Seguem também em anexo, apresentações recentes sobre os temas abordados nesse documento realizadas junto a autoridades governamentais, reguladores e ao Cade.

---

<sup>33</sup> Boston Consulting Group (BCG). Agenda para a Competitividade da Cadeia de Combustíveis no Brasil. Dez. 2018. Disponível em: [http://image-src.bcg.com/Images/BCG-Competitividade-na-Cadeia-de-Combustiveis\\_tcm14-210275.pdf](http://image-src.bcg.com/Images/BCG-Competitividade-na-Cadeia-de-Combustiveis_tcm14-210275.pdf).

<sup>34</sup> Ministério da Fazenda. Energia – Diagnósticos e propostas para o setor. Dez. 2018. disponível em <<http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-contenudos/publicacoes/analises-e-estudos/arquivos/2018/energia-diagnosticos-e-propostas-para-o-setor-1.pdf/view>>

<sup>35</sup> Nota Técnica nº 001/2018 do Grupo de Trabalho estabelecido pela Portaria nº 357/2018, no âmbito da Tomada Pública de Contribuições nº 2/2018/ANP, disponível em <<http://www.anp.gov.br/consultas-audiencias-publicas/370-tomada-publica-de-contribuicoes/4656-tomada-publica-de-contribuicoes>>.