

Brasília, 03 de outubro de 2019.

À Marisa Maia de Barros

Coordenadora-geral de Refino, Abastecimento e Infraestrutura

Departamento de Combustíveis Derivados de Petróleo – DCDP

Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – SPG

Ministério de Minas e Energia

Esplanada dos Ministérios, Bloco U, 9º andar, sala 946

Brasília/DF

CEP 70.065-900

C/C

MME - PROTOCOLO GERAL
Recebido às 15:06 horas
Em 03 / 10 / 19
Isara Cristina
Assinatura

Ao Exmo. Sr. Bento Albuquerque

Ministro de Estado de Minas e Energia

Esplanada dos Ministérios, Bloco U, 8º andar

Brasília/DF

CEP 70.065-900

C/C

Ao Sr. Ronny José Peixoto

Por e-mail: <ronny.peixoto@mme.gov.br>

Ao Sr. Pedro Henrique Milhomem Coutinho

Por e-mail: <pedro.coutinho@mme.gov.br>

Ao Sr. Everton G. de Freitas

Por e-mail: <everton.freitas@mme.gov.br>

Ref.: Programa Abastece Brasil – Resolução nº 12/2019-CNPE pelo MME – Propostas da Raízen para o Aperfeiçoamento do Marco Regulatório do Setor de Combustíveis Líquidos Brasileiro.

Fazendo referência à reunião presencial realizada em 08 de agosto de 2019 na sede deste d. Ministério para tratar sobre temas abordados na Resolução nº 12/2019-CNPE, **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, vem, respeitosamente, por meio da presente, para submeter à apreciação de V.Sas. o documento anexo, que consolida as

propostas da Raízen para o aperfeiçoamento do marco regulatório do setor de combustíveis líquidos no Brasil (“Propostas de Aperfeiçoamento”).

Atualmente, o setor de combustíveis líquidos no Brasil está passando por intensas transformações que demandam reflexão aprofundada sobre as melhorias necessárias para o aumento da competitividade no setor. O programa de desinvestimentos da Petrobrás no elo do refino, a implantação do Programa Renovabio, a constatação quanto à necessidade de combate à evasão fiscal, à adulteração de combustíveis, a importância de maior racionalização tributária e de incentivo à realização de investimentos em modais de alto volume são alguns dos paradigmas que se colocam no epicentro das discussões e merecem reflexão detida.

Com o propósito de desenvolver, de forma profunda e estruturada, proposta de aperfeiçoamentos do marco regulatório, a Raízen, valendo-se da sua experiência no setor, consolidou, no material anexo, uma síntese do seu diagnóstico e das proposições de melhorias prioritárias para o atual contexto de transformações e revisão do estoque regulador. Por ocasião do envio das suas respostas ao questionário encaminhado por V.Sas. relacionado à execução das ações previstas no art. 2º da Resolução nº 12/2019-CNPE, em 02 de agosto de 2019, a este d. Ministério, a Raízen havia se comprometido a compartilhar tal material com V.Sas., à época ainda em elaboração (vide fls. 46). Uma vez concluído referido estudo, submetemos o documento à apreciação de V.Sas.

Aproveitando o ensejo, informamos que o presente ofício e o material anexo será compartilhado, também, com os representantes dos demais órgãos e entidades públicas que estiveram presentes na reunião presencial realizada na sede desde d. Ministério, a saber Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Economia, Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, ANP e CADE.

Sendo o que nos cumpria para o momento, permanecemos à disposição de V.Sas. para quaisquer esclarecimentos que se fizerem necessárias e reiteramos nossos votos de elevada estima e consideração.

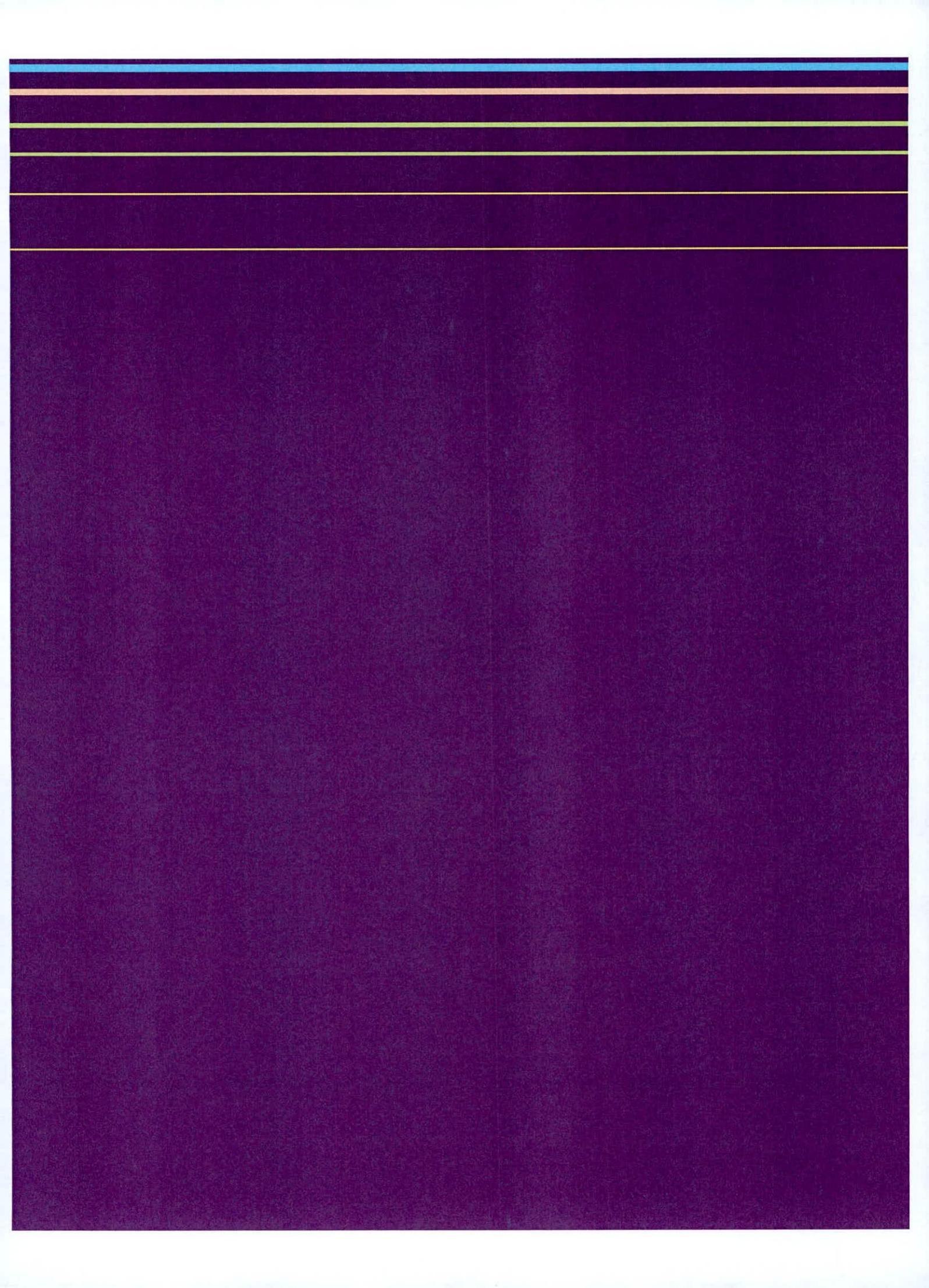
Atenciosamente,



Pedro Orrico Sandrin
RAIZEN COMBUSTÍVEIS S.A.

ANEXO

PROPOSTAS DE APERFEIÇOAMENTO



Lista de gráficos e figuras 5
Sumário executivo 6

1 *Introdução* 14

2 *Questões prioritárias* 30

- 2.1 Refino e importação 33
- 2.2 Racionalização tributária 41
- 2.3 Combate à evasão fiscal e à adulteração de combustíveis 52
- 2.4 Implementação do Programa RenovaBio 64

3 *Competição e produtividade nos elos da distribuição e revenda* 68

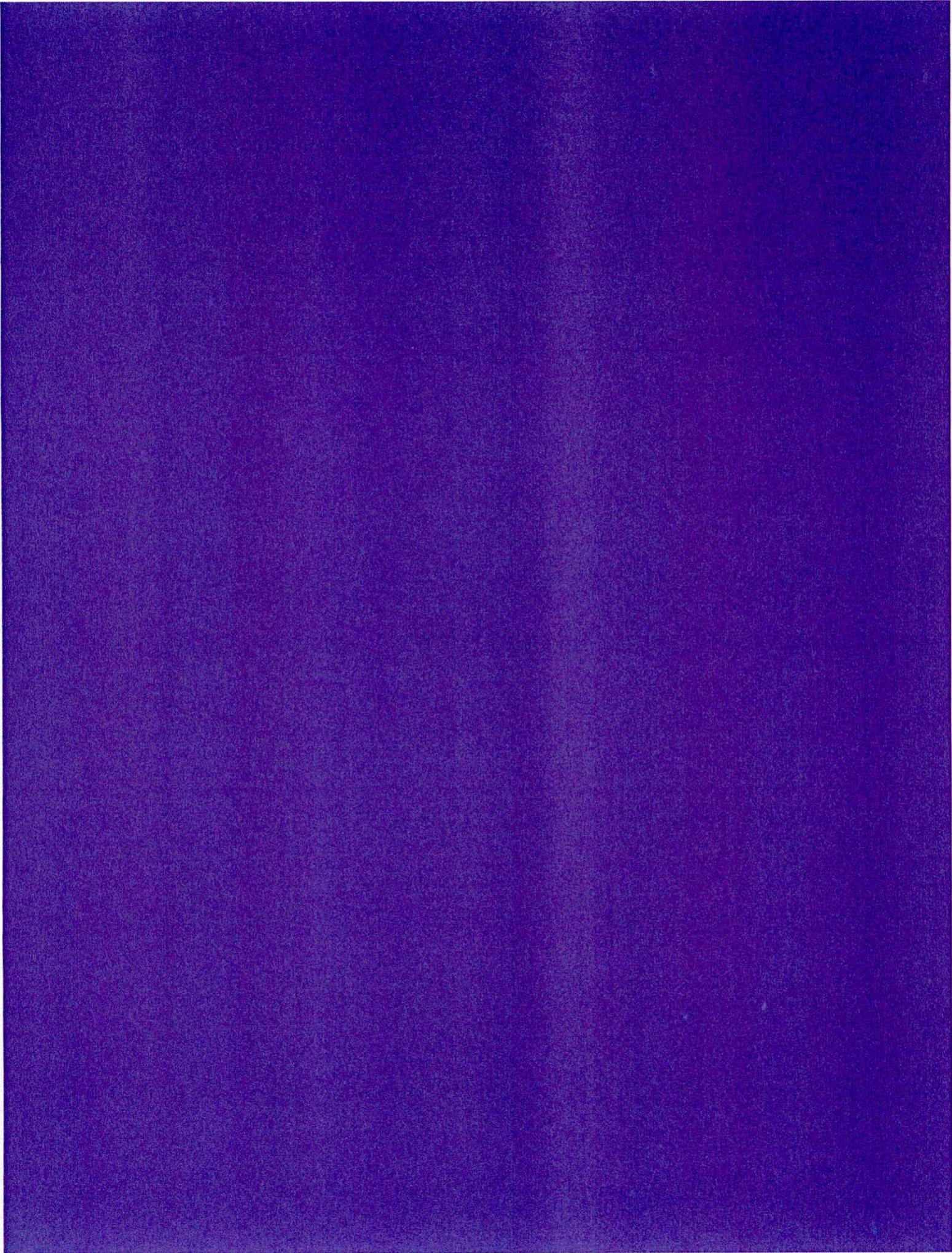
4 *Acesso e expansão da infraestrutura no setor de combustíveis* 82

- 4.1 Acesso a ativos essenciais 85
- 4.2 Investimento em modais de alto volume 88
- 4.3 Programa de ampliação de infraestrutura portuária 91

5 *Medidas transversais para melhoria do ambiente de negócios e do processo regulatório* 94

- 5.1 Celeridade em processos de licenciamento ambiental 97
- 5.2 Diversificação de tipos de combustíveis de acordo com a localização e octanagem, buscando otimização 98
- 5.3 Medidas de aperfeiçoamento do processo regulatório 100

6 *Conclusão* 108



Lista de figuras

Figuras

- FIGURA 1 Investimentos necessários para atender crescimento da demanda de combustíveis líquidos entre 2019 e 2029 **25**
- FIGURA 2 Alíquotas de ICMS por tipo de combustível (ano de 2018) **44**
- FIGURA 3 Ganhos potenciais decorrentes de ilegalidades **53**
- FIGURA 4 Possíveis benefícios auferidos por práticas ilegais **54**
- FIGURA 5 Visão Comparativa Internacional de Concentração de Mercado na Distribuição **74**
- FIGURA 6 Entrada de Novos Players na Distribuição **75**
- FIGURA 7 Concentração e dependência na logística primária **86**
- FIGURA 8 Malha dutoviária: Brasil, EUA e Europa **89**

Fluxogramas

- FLUXOGRAMA 1 Elos da cadeia de combustíveis líquidos **17**
- FLUXOGRAMA 2 Sonegação fiscal na cadeia de etanol **57**

Gráficos

- GRÁFICO 1 Produção de Petróleo por Concessionário (2017) **20**
- GRÁFICO 2 Evolução do mercado de distribuição e revenda entre 2014 e 2018 **21**
- GRÁFICO 3 Evolução do market share da Petrobras e utilização das refinarias, 2016-2018 **22**
- GRÁFICO 4 Evolução da Dependência Externa de Petróleo e seus Derivados (2009-2018) **24**
- GRÁFICO 5 Oferta 2017 x demanda 2027 de combustíveis (EPE) **25**
- GRÁFICO 6 Evolução dos componentes dos preços – média Brasil **26**
- GRÁFICO 7 Comparativo de preço da Gasolina entre Brasil e mercado internacional **34**
- GRÁFICO 8 Comparativo de preço do Diesel entre Brasil e mercado internacional **35**
- GRÁFICO 9 Evolução da participação da Petrobras nas importações (2015-2018) **36**
- GRÁFICO 10 Gasolina C (E27), composição do preço ao consumidor (R\$/litro e %): 23/06/19 a 29/06/19 **41**
- GRÁFICO 11 Óleo Diesel S-500, composição do preço ao consumidor (R\$/litro e %): 23/06/19 a 29/06/19 **42**
- GRÁFICO 12 Etanol, composição do preço ao consumidor (R\$/litro e %): 23/06/19 a 29/06/19 **42**
- GRÁFICO 13 Nível de Tributação Nafta e Gasolina A (Fev/2019-São Paulo) **54**
- GRÁFICO 14 Disponibilidade de Metanol (m³/mês) **55**
- GRÁFICO 15 Diferença de custo metanol e etanol hidratado SP **56**
- GRÁFICO 16 Participação de mercado – distribuição de combustíveis no Brasil (2014-2018) (volume comercializado Gasolina C + Diesel + Etanol) **75**
- GRÁFICO 17 Margens por elos da cadeia de combustíveis **76**

Quadros

- QUADRO 1 Concentração no elo do refino (comparação internacional) **23**
- QUADRO 2 Um setor relevante, mas frágil **58**
- QUADRO 3 Centro Integrado de Monitoramento de Combustíveis **60**
- QUADRO 4 Sistema online de monitoramento de transporte **61**
- QUADRO 5 Sistema de monitoramento de postos **62**
- QUADRO 6 Linha do tempo da implementação do RenovaBio **66**
- QUADRO 7 Postos revendedores: vinculados x marcas próprias (abril 2019) **77**
- QUADRO 8 Ganhos de eficiência por substituição das modais **90**

Tabelas

- TABELA 1 Diferenças entre Origem e Destino – ICMS (2019) **45**
- TABELA 2 Níveis de Concentração na Distribuição de Combustíveis 2018 (HHI) **73**



O setor de combustíveis líquidos está passando por mudanças no Brasil. Nos próximos anos, o país precisa de investimentos de mais de R\$ 100 bilhões para dar conta de uma demanda por combustíveis que tende a crescer com a retomada da economia. Segurança jurídica, estabilidade regulatória e incentivos à competição leal são essenciais para que estes investimentos possam ocorrer e para que o país possa melhorar a eficiência e a produtividade do setor e consolidar a liderança na produção de biocombustíveis.

Neste contexto, a Raízen oferece uma contribuição ao debate, com foco nos elos situados no midstream e downstream (refino, logística primária, distribuição e revenda), buscando detalhar e encadear medidas que realmente podem fazer a diferença para que o consumidor brasileiro tenha acesso a combustíveis de qualidade a preços cada vez mais acessíveis.

Nas páginas que seguem, oferecemos um conjunto de propostas que, se implementadas, poderiam contribuir:

- i. Para que a abertura prevista no setor de refino se dê de forma a ampliar a competição e os investimentos na produção de derivados de petróleo e na logística primária associada às refinarias;
- ii. Para que o Brasil tenha um sistema de cobrança de tributos sobre combustíveis mais racional, eficiente e simplificado e que, ao mesmo tempo, evite a evasão fiscal e fraudes;
- iii. Para que o país cumpra as metas estabelecidas de descarbonização da economia;
- iv. Para que os investimentos em infraestrutura sejam incentivados, especialmente aqueles voltados para modais de alto volume;
- v. Para a melhoria do ambiente de negócios e do processo regulatório.

A concretização desses objetivos passa pela escolha de prioridades que realmente possam alterar o quadro atual de forma positiva rapidamente. Por isso, ao longo deste trabalho sugerimos temas que poderiam guiar os esforços dos governos, reguladores e agentes do setor.

Prioridade 1

Abertura do setor de refino

Garantir que a abertura do refino ocorra de acordo com o calendário estabelecido no TCC entre a Petrobras e o Cade, ou seja, que os novos atores no setor de refino no Brasil possam estar operando as refinarias desinvestidas pela Petrobras até dezembro 2021.

A primeira prioridade é garantir que a abertura do refino ocorra de acordo com o calendário estabelecido no TCC entre a Petrobras e o Cade, ou seja, que os novos atores no setor de refino no Brasil possam estar operando as refinarias desinvestidas pela Petrobras até dezembro 2021.

Para que este processo seja bem-sucedido é imprescindível que o processo de aquisição seja o mais transparente e aberto possível, de maneira a atrair players nacionais e internacionais que tenham a capacida-

de financeira e técnica para assumir as refinarias, melhorar a eficiência operacional e ampliar os investimentos na logística primária associada às mesmas.

É também necessário que as autoridades fazendárias, a Petrobras e a ANP atuem para que as refinarias adquiridas também realizem o monitoramento e acompanhamento tributário hoje realizado por meio do Sistema de Captação e Auditoria dos Anexos de Combustíveis — SCANC, de forma a manter e aprimorar o controle sobre fraudes.

Por fim, a abertura do setor de refino só atingirá seus objetivos se a Petrobras assumir ***um compromisso de longo prazo com um mecanismo de precificação alinhado aos Preços de Paridade Internacional (PPI)***. Sem esse compromisso, a concorrência potencial exercida por importadores diminui e os investidores em refino se afastam em virtude das incertezas sobre a recuperação dos investimentos no longo prazo.

Prioridade 2

Reestruturação Tributária do Setor de Combustíveis Líquidos e Combate à Evasão Fiscal

Reorganizar a forma de cobrança dos tributos sobre combustíveis é tarefa urgente. A cobrança de impostos sobre o setor é uma das principais fontes de arrecadação tributária, especialmente dos governos estaduais. Em 2018, a arrecadação potencial chegou a R\$ 150 bilhões. Porém, atualmente, a carga tributária sobre combustíveis é alta (44% na Gasolina C, 25% no Etanol Hidratado e 23% no Diesel), complexa e inflacionária, o que contribui para inibir investimentos e estimular a evasão fiscal e fraudes.

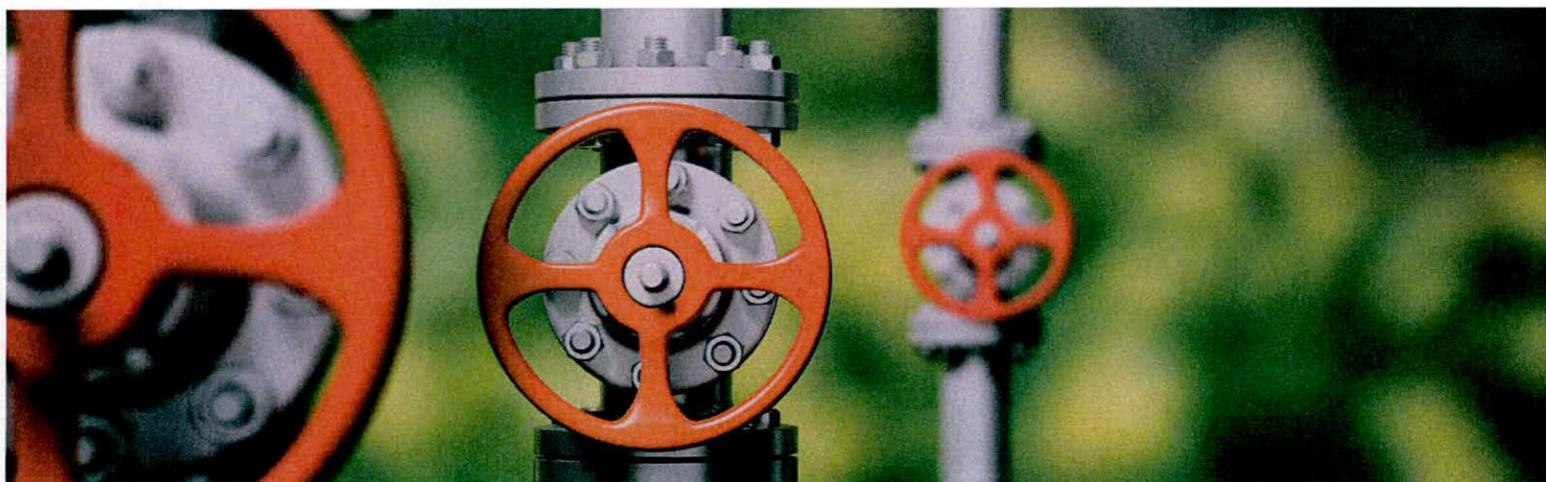
Quatro caminhos podem mudar esse quadro. Em primeiro lugar, seria importante **concentrar a cobrança de tributos no produtor e/ou importador (monofasia)**, para todos os combustíveis líquidos. Essa mudança permitiria uma atuação mais eficiente por parte das autoridades fazendárias e simplificaria a cobrança de impostos.

Ao mesmo tempo, seria necessário **unificar as alíquotas de ICMS** em todo o Brasil (ou ao menos estabelecer alíquotas regionais) de forma a inibir fraudes associadas as

brechas geradas por conta das diferenças de alíquotas. Também seria oportuno, alterar o mecanismo de cobrança de *ad valorem* para ad rem, eliminando a necessidade do estabelecimento do chamado Preço Médio Ponderado ao Consumidor Final (PMPF), mecanismo inflacionário e que tem gerado graves incertezas jurídicas sobre o setor.

É também necessária a criação de um **Centro Integrado de Monitoramento de Combustíveis**, reunindo as autoridades que exercem fiscalização sobre o setor. O Centro teria o papel de acompanhar o deslocamento dos combustíveis pelo país e o cumprimento das obrigações tributárias, regulatórias e de segurança associadas ao transporte. Estima-se que o monitoramento em tempo real poderia gerar um **ganho de até R\$ 10 bilhões em arrecadação**.

Por fim, **a evasão contumaz de tributos deve ser enfrentada com rigor**. O Congresso Nacional pode contribuir com a aprovação de Projetos de Lei que tratam da tipificação de devedores contumazes (PLS nº 284/2017 e PL nº 1646/2019). Ao mesmo tempo, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) poderia contribuir com a aplicação de sanções a agentes de mercado que utilizam a evasão fiscal reiterada como estratégia competitiva.



Prioridade 3

Implantar o Programa RenovaBio

O setor de combustíveis líquidos pode contribuir decisivamente para o cumprimento das metas de descarbonização assumidas pelo Brasil. Para isso, a implementação do Programa RenovaBio é essencial.

Dentre os benefícios que podem ser observados a partir da ampla adoção do programa se encontram a redução da emissão de Gases do Efeito Estufa (GEE), a garantia do abastecimento nacional, o avanço da eficiência energética, a diminuição da dependência externa, o desenvolvimento da

tecnologia e da competitividade dos biocombustíveis, além do aumento da oferta e da competição no fornecimento do produto.

Para o adequado funcionamento e andamento do programa, as normas que regem o RenovaBio devem ter como foco a estabilidade e previsibilidade. O desafio é o constante acompanhamento da implementação do programa, o desenho responsável das medidas regulatórias e de certificação a ele associadas, e a revisão periódica e técnica das metas de descarbonização.

Para além das três prioridades elencadas acima, há também um conjunto de medidas fundamentais para o aprimoramento das normas que regem o setor, para a promoção de investimentos e para a ampliação da concorrência.

Conforme detalharemos ao longo do documento, o modelo regulatório definido a partir de 1997 promoveu o aumento da concorrência e investimentos relacionados a marcas e qualidade de serviços na distribuição e na revenda. A concorrência se tornou ainda mais forte com o compromisso da Petrobras de seguir de forma mais alinhada a variação dos preços internacionais.

Mas é preciso ter cautela para que propostas de mudanças sem a devida análise dos impactos gerem consequências negativas

para o mercado de combustíveis. Isso já aconteceu no passado, quando a desregulação levou a explosão de fraudes nos combustíveis e quando mudanças abruptas na legislação levaram a proliferação de liminares que acabaram por distorcer a concorrência no setor, aumentar a insegurança jurídica e afastar investimentos.

Com essas ponderações em mente, apresentamos nesse documento considerações acerca dos riscos, benefícios e alternativas para duas propostas debatidas atualmente como forma de incrementar a concorrência e eficiência no setor de combustíveis. A Venda Direta de Etanol Usina Posto e a possibilidade de verticalização.

Quanto à Venda Direta, ressaltamos que trata-se de medida que pode estimular fraudes

O crescimento projetado do mercado de combustíveis líquidos demanda investimentos da ordem de R\$ 100 bilhões.

e práticas relacionadas à evasão fiscal, além de prejudicar sensivelmente a fiscalização sobre a conformidade do combustível vendido ao consumidor, estrutura logística de transporte e implantação do RenovaBio, de modo que avaliação dos efeitos positivos da sua liberação deve ser objeto de análise cautelosa. Em um cenário intermediário, consideramos que a Venda Direta pode ser realizada, desde que por meio das chamadas distribuidoras vinculadas, ou seja, empresas específicas e identificáveis que seriam responsáveis pelo cumprimento das obrigações de natureza tributária e regulatórias relativas as distribuidoras, tais como o recolhimento de PIS/COFINS sobre o Etanol e o controle de procedência e qualidade dos combustíveis a que as distribuidoras estão submetidas.

No mesmo sentido, entendemos que a permissão de verticalização também gera riscos significativos à organização do setor e seus efeitos na redução de preços dos combustíveis é questionável, de modo que o cenário regulatório atual não se demonstra favorável à adoção dessa mudança. De

qualquer modo, como alternativa imediata, a Raízen destaca a possibilidade de autorização de verticalização, desde que fossem constituídas empresas com personalidade jurídica distinta para cada elo da cadeia. Essa medida evitaria que a verticalização seja utilizada como instrumento para ampliar práticas discriminatórias entre concorrentes e daria, tanto às autoridades fazendárias, antitruste e ao regulador, acesso transparente ao comportamento dos agentes econômicos.

Além disso, é preciso dar maior clareza as regras de acesso a infraestruturas essenciais existentes e expandir o investimento em redes logísticas, especialmente os relativos à infraestrutura portuária e modais de alto volume como dutos e ferrovias.

A revisão das regras de acesso a ativos essenciais deve ser realizada a partir de uma atuação coordenada das esferas legislativas e regulatórias, e buscar nas melhores práticas internacionais de regulação de acesso padrões que possam ser replicados e permitam a utilização eficiente e competitiva da infraestrutura existente. Deve-se conciliar a necessária concessão de acesso a ativos essenciais aos incentivos para realização de investimentos. Além da criação e aperfeiçoamento das regras, o acesso a ativos essenciais depende de uma atuação fiscalizadora efetiva da ANP.



Já os investimentos em infraestrutura portuária e modais de alto volume dependem de um compromisso de longo prazo da Petrobras com mecanismos de precificação mais alinhados com os parâmetros internacionais, estabilidade regulatória; existência de linhas de financiamento sob condições favoráveis com taxas de juros atrativa e previsibilidade de celeridade no processo de implementação dos projetos.

Por fim, é possível implementar medidas transversais com potencial de gerar a melhoria do ambiente de negócios e do processo regulatório.

Maior celeridade nos processos de licenciamento ambiental é um exemplo concreto. Medidas como a possibilidade de celebração de acordos administrativos em processos de licenciamento, a cooperação entre todos os entes federativos para viabilizar o licenciamento de projetos de infraestrutura prioritários e a atribuição de efeitos ao silêncio da administração, podem ser caminhos adotados para atingir esse objetivo.

A diversificação dos tipos de combustíveis oferecidos ao consumidor também pode dinamizar o mercado de combustíveis líquidos. Em diversos países, existem três ou mais tipos de gasolina com diferentes níveis de octanagem. Essa variedade, se adotada no Brasil, traria benefícios ao consumidor. Para concretizar essa mudança, defendemos a possibilidade de variação da octanagem da gasolina e o estabelecimento de percentuais técnicos mínimos e máximos de misturas entre derivados e biocombustíveis, o que poderia aumentar a eficiência da dis-

tribuição de combustíveis conforme região do país e incentivos econômicos para cada combustível.

A revisão da Lei de Penalidades (Lei nº 9.847/99) e a atribuição de um maior protagonismo para ANP na fiscalização do setor são medidas que gerariam melhora significativa no processo regulatório.

É notório para os agentes do setor que as disposições da Lei Federal nº 9.847/1991 (“Lei de Penalidades”) são inadequadas para o fim que se destinam e engessam a atuação da ANP. Para corrigir esse quadro, propõe-se a revisão dessa Lei, associada à ampliação da autonomia da ANP para disciplinar infrações no mercado e o constante aprimoramento dos processos normativos da Agência.

Além disso, a adoção de padrões mais precisos e rigorosos para alteração de normas que afetem o setor aliada a adoção das melhores práticas de Análise de Impacto Regulatório evitariam a dispersão de recursos humanos e financeiros na discussão de propostas com pouca efetividade e que podem gerar a insegurança jurídica para os agentes regulados.

O documento que segue este Sumário Executivo detalha as propostas aqui apresentadas e fundamenta em dados e estudos empíricos a importância dessas propostas. A ideia é contribuir para que a agenda de debates sobre a regulação do setor gere resultados positivos concretos nos próximos anos, refletindo, sobretudo, em produtos de melhor qualidade e preços mais acessíveis ao consumidor brasileiro.



Introdução

Questões prioritárias

Aumentar a competição no elo do refino, racionalizar a estrutura tributária, combater a evasão fiscal e implementar o Programa RenovaBio

Competição e produtividade nos elos da distribuição e revenda

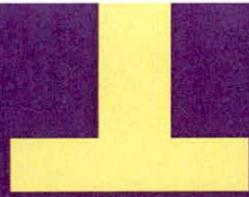
Acesso e expansão da infraestrutura no setor de combustíveis

Medidas para melhoria do ambiente de negócios e do processo regulatório

Conclusão



Introdução



2
3
4
5
6

O setor de combustíveis é estratégico para o Brasil. No ano de 2018, foram comercializados 125 bilhões de litros¹ para abastecer uma frota de mais de 65 milhões de veículos², fazendo do país o 7º maior mercado de combustíveis líquidos no mundo. O setor é uma das maiores fontes de arrecadação de tributos, podendo gerar cerca de R\$ 150 bilhões em receitas tributárias e também responsável pela geração de 1,3 milhões de empregos formais diretos³. 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 e aumentar a produtividade e eficiência dos agentes econômicos que atuam no mercado, são objetivos que devem ser perseguidos pelas normas que regulam o setor. Neste documento, a Raízen apresenta um conjunto de propostas para que esses objetivos possam se concretizar. Acreditamos que a entrada de novas empresas, especialmente no mercado de re-

fino, a reorganização da estrutura tributária, o combate às práticas de evasão fiscal, a implantação efetiva do Programa Renovabio, a criação de incentivos para que se possam realizar investimentos em infraestrutura e a reformulação dos marcos legais que tratam da fiscalização no mercado de combustíveis são os principais eixos sobre os quais devem se processar os aperfeiçoamentos regulatórios necessários ao desenvolvimento do setor e realmente podem fazer a diferença para o consumidor final, promovendo maior qualidade e preços mais competitivos.

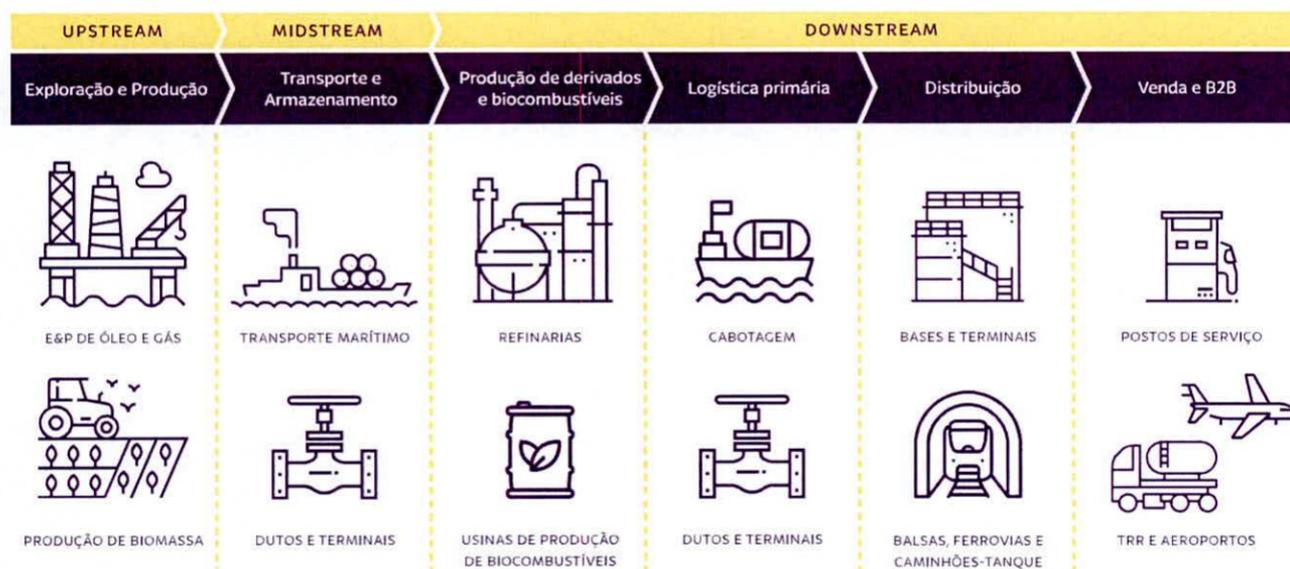
A estrutura do setor de combustíveis líquidos possui seis etapas essenciais. No *upstream*, se concentram a exploração dos poços de petróleo e a produção da biomassa, matéria-prima do etanol e biodiesel. No *midstream*, estão a estrutura de logística primária (dutos e ferrovias), de realização do transporte marítimo de combustíveis – seja intercontinental, seja de cabotagem – e a produção de derivados de petróleo (Gasolina, Diesel, Querosene de Aviação) e biocombustíveis. No *downstream*, temos as

- 1 PLURAL. Anuário Plural 2019. Disponível em <<https://anuario2019.somosplural.com.br/>>.
- 2 IBPT – Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação Empresômetro Tecnologias LTDA. *Frota Brasileira de Veículos em Circulação*. Estudo coordenado por Gilberto Luiz do Amaral, Cristiano Lisboa Yazbek, João Eloi Olenike. Março de 2018. Disponível em: <https://d335luupugsy2.cloudfront.net/cms/files/21658/1521559583ESTUDO_FROTA_BRASILEIRA_DE_VECULOS_EM_CIRCULAO.pdf>. Acesso em: 12.06.2019.
- 3 IBP – Observatório do Setor e Única, com dados do CAGED – Ministério do Trabalho (O&G 526 mil e 794 mil setores sucroenergético).

bases e terminais, balsas, ferrovias e caminhões tanque, que no seu conjunto compõem a estrutura de distribuição. Por fim, temos a revenda, composta pelos postos de serviços, os aeroportos, onde se procede o abastecimento de querosene de aviação, e os chamados Transportadores Revendedor Retalhista (TRR's), empresa autorizada a adquirir óleo diesel a granel em grande

quantidade para comercializar diretamente a consumidores finais como transportadoras, produtores agrícolas, indústrias. Cada uma destas etapas possui desafios mercadológicos específicos a serem coordenados de forma coerente. Neste documento, nos concentraremos nos temas regulatórios que afetam essencialmente as etapas de *midstream* e *downstream*.

Fluxograma 1 Elos da cadeia de combustíveis líquidos



Fonte: Elaboração interna.

No Brasil, o desenvolvimento do setor de combustíveis se deu a partir de papéis diferenciados entre Estado e iniciativa privada. Até a década de 1950 a demanda nacional por combustíveis era suprida basicamente por importações. Na década de 1950, a exploração e produção dos derivados de Petróleo tornou-se monopólio estatal (Lei nº 2.004 de 1953). Essas duas etapas da cadeia desenvolveram-se ancoradas no investi-

mento estatal da Petrobras, seja para a exploração das reservas de petróleo, seja para a construção da infraestrutura necessária para refino. Entre 1960 e 1990 foram inauguradas 13 das 17 refinarias em operação atualmente, e, no mesmo período, foram construídos os principais oleodutos que conectam as refinarias a pontos estratégicos de fornecimento e desenvolvidos os principais elementos da infraestrutura logística

NÚMEROS DO SETOR NO BRASIL

125
*bilhões
de litros*

65
*milhões
de veículos*

7º
*país
do mercado*

150
*bilhões
de receita*

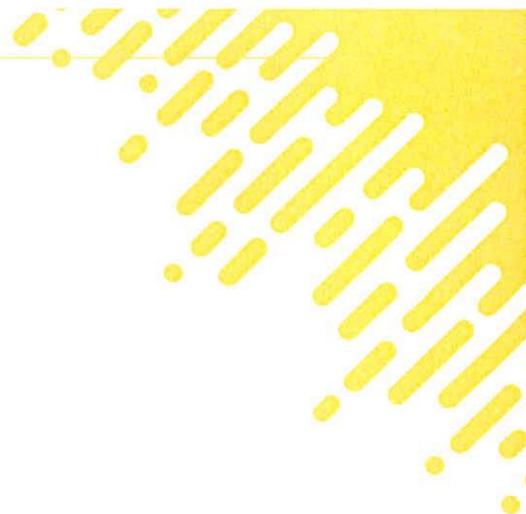
1,3
*milhões
de empregos*

primária, como os dutos de escoamento e centros de armazenamento.

Ao mesmo tempo, as atividades de distribuição e revenda desenvolveram-se em regime competitivo, com a predominância de investimentos privados nas empresas de distribuição e com a pulverização da propriedade de postos de serviços. As primeiras distribuidoras de combustíveis se instalaram no Brasil ainda na década de 1910 e o primeiro posto de combustível do Brasil, na Praça XV, no Rio de Janeiro, foi instalado em 1921. Ao longo do século XX, a regulação sobre a atividade de distribuidoras e postos revendedores foi predominantemente interventiva, com fortes restrições à importação e com o tabelamento dos preços na bomba por órgãos estatais.

Um segundo eixo essencial para compreender a dinâmica do mercado de combustíveis líquidos no Brasil é o da produção de Etanol. O primeiro marco normativo obrigando a mistura do Etanol na gasolina se deu no início da década de 1930 (5% de mistura na gasolina importada. Disposição da Lei nº 19.717, de 1931), mas foi a partir da instituição do Programa Pro-Álcool (Decreto nº 76.593, de 1975), no contexto da crise do petróleo, que a produção brasileira passou a ser incentivada de forma mais aguda⁴ e os percentuais de mistura cresceram de maneira consistente (atualmente encontram-se em 27,5% de Etanol na Gasolina).

4 A porcentagem da frota de carros abastecidos por Etanol saltou de 0,49% em 1979, para 76% em 1986. Em 1985, 96% dos automóveis novos vendidos no Brasil eram movidos à Etanol (ÚNICA/ANFAVEA. Disponível em: <<http://www.unica.com.br/linhadotempo/index.html>>).



A estrutura de produção do Etanol diferenciava-se da exploração do Petróleo pela pulverização dos produtores de cana-de-açúcar (matéria prima básica para produção de Etanol) e pelo capital privado das Usinas. O incentivo estatal se dava pela concessão de subsídios, investimentos no desenvolvimento de tecnologia e pela utilização do poder de compra da Petrobras como um moderador de preços e quantidades disponíveis no mercado. Os investimentos em tecnologia e produção levaram o Brasil a ser o maior produtor de Etanol proveniente da cana-de-açúcar e o segundo maior mercado consumidor de Etanol.

A partir da abertura do setor de Petróleo, concretizada através da Emenda Constitucional nº 09/1995, da aprovação da Lei do Petróleo (Lei nº 9.478, de 1997) e normas infralegais posteriores, o mercado de combustíveis líquidos passou a ser regulado tendo o aumento da concorrência, a liberdade de precificação, a garantia de abastecimento em todo o território nacional e o aumento da qualidade do combustível fornecido ao consumidor como pilares fundamentais da regulação estatal. A mudança de paradigma também foi acompanhada por uma relevante mudança institucional, uma vez que a regulação e fiscalização do setor passaram a ser realizadas pela Agên-

cia Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

O novo modelo, implementado a partir do início da década de 2000, eliminava os subsídios incidentes sobre os combustíveis líquidos, criava competição para exploração das reservas por meio das rodadas de licitação da ANP, vedava a integração vertical societária entre os elos da distribuição e revenda, permitia a importação de combustíveis por agentes privados, garantia o espaço dos revendedores de marca própria (bandeira branca) de forma a estimular a competição e aumentar o poder de barganha dos postos nas negociações com o elo da distribuição e atribuía à ANP um papel destacado na fiscalização da qualidade do combustível vendido ao consumidor.

Os números da ANP a partir do final da década de 1990 indicam melhora na qualidade dos produtos oferecidos ao consumidor⁵. O Programa de Monitoramento da Qualidade dos Combustíveis – PMQC, implementado a partir de 1998, revela que o índice de não-conformidade das amostras coletadas, em termos nacionais, caiu de 8,4%, em janeiro de 2002⁶, para 1,9% em abril de 2019 para a Gasolina; de 8,8% para 4,5% no Diesel; e de 12,4% para 1,9% no caso do Etanol.

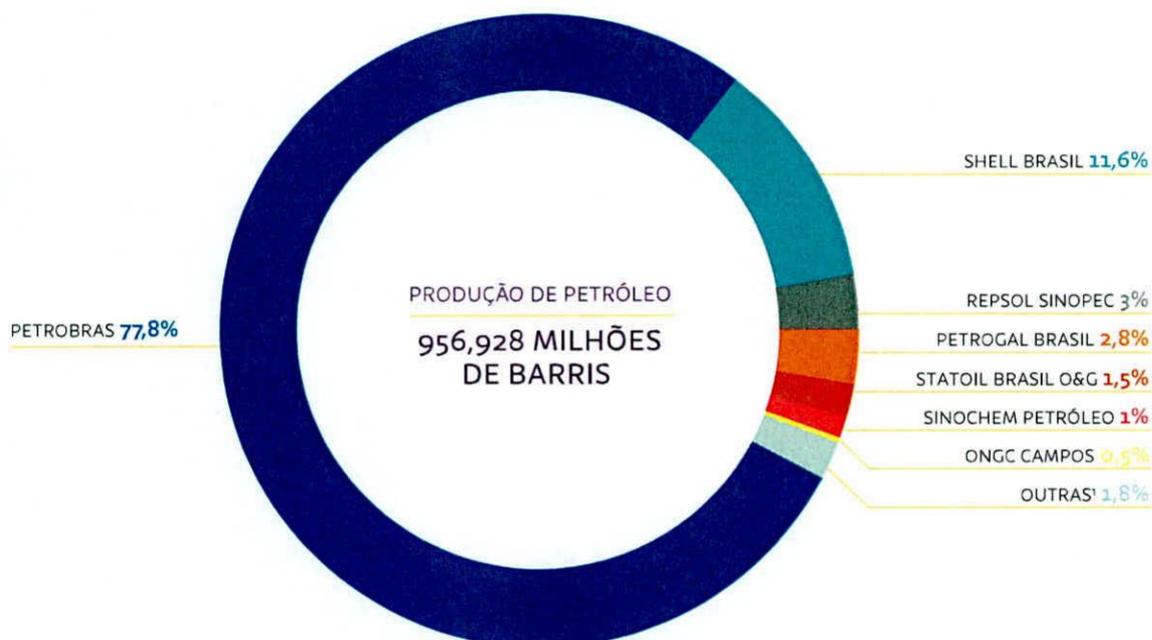
5 ANP, Qualidade de Produtos, Histórico. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/qualidade-de-produtos/historico>>. Acesso em: 12.06.2019.

6 Cumpre notar que o ano de 2002 foi o momento auge das adulterações e fraudes de combustíveis em decorrência da desregulação real executada em 1998.

Nos elos da exploração, distribuição e venda a rivalidade entre os agentes cresceu. Na exploração, 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, mais de 22% da produção nacional foi realizada por outras empresas petrolíferas em 2017.

Gráfico 1
Produção de Petróleo por Concessionário (2017)⁷



Fonte: ANP/SDP (tabela 2.11). Notas: 1. Inclui outros 39 concessionários.

Já no elo da distribuição, dados apurados por estudo da consultoria Boston Consulting Group, indicam baixa ou moderada concentração e margens brutas reduzidas⁸. Além disso, demonstrando o vigor da dinâmica competitiva nesse elo, destaca-se a diminuição de participação de mercado de 5% dos três players de atuação nacio-

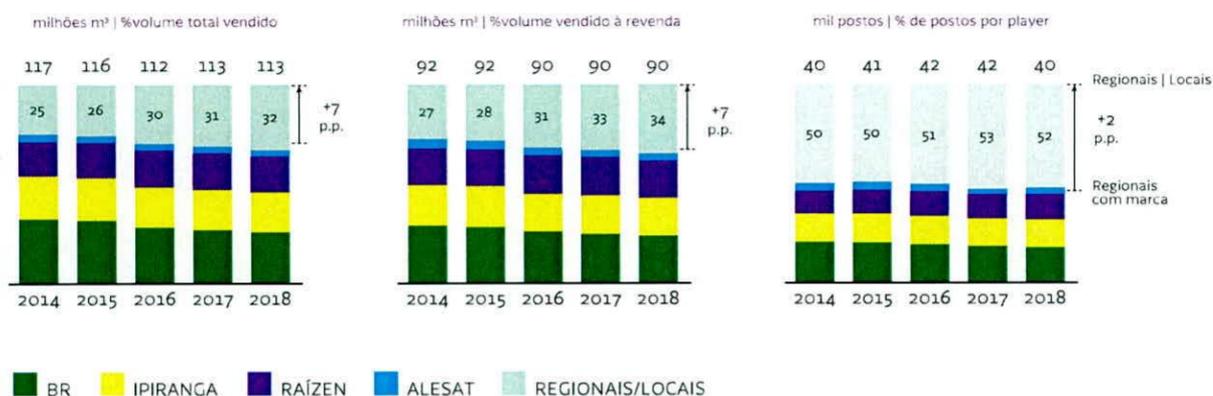
nal nos últimos quatro anos e perspectiva de aumento de rivalidade por conta da entrada de novos competidores, como Total, Glencore, Vitol e Petrochina, que passaram a atuar no Brasil após a compra de distribuidoras regionais com participações de mercado expressivas nas localidades em que atuam.

7 Anuário estatístico ANP 2018. 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.

8 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.

Gráfico 2**Evolução do mercado de distribuição e revenda entre 2014 e 2018⁹**

Evolução do mercado de distribuição e revenda de combustíveis



Fonte: Elaboração própria a partir do Anuário ANP 2019 e adaptações de BCG (2018).

No entanto, no refino, o quadro de quase monopólio da Petrobras se manteve mesmo depois de 20 anos do marco legal de abertura do setor¹⁰. Das 17 refinarias pre-

sentes no Brasil¹¹, 13 são da Petrobras e a companhia continua tendo mais de 90% de *market share* no mercado de derivados de petróleo¹².

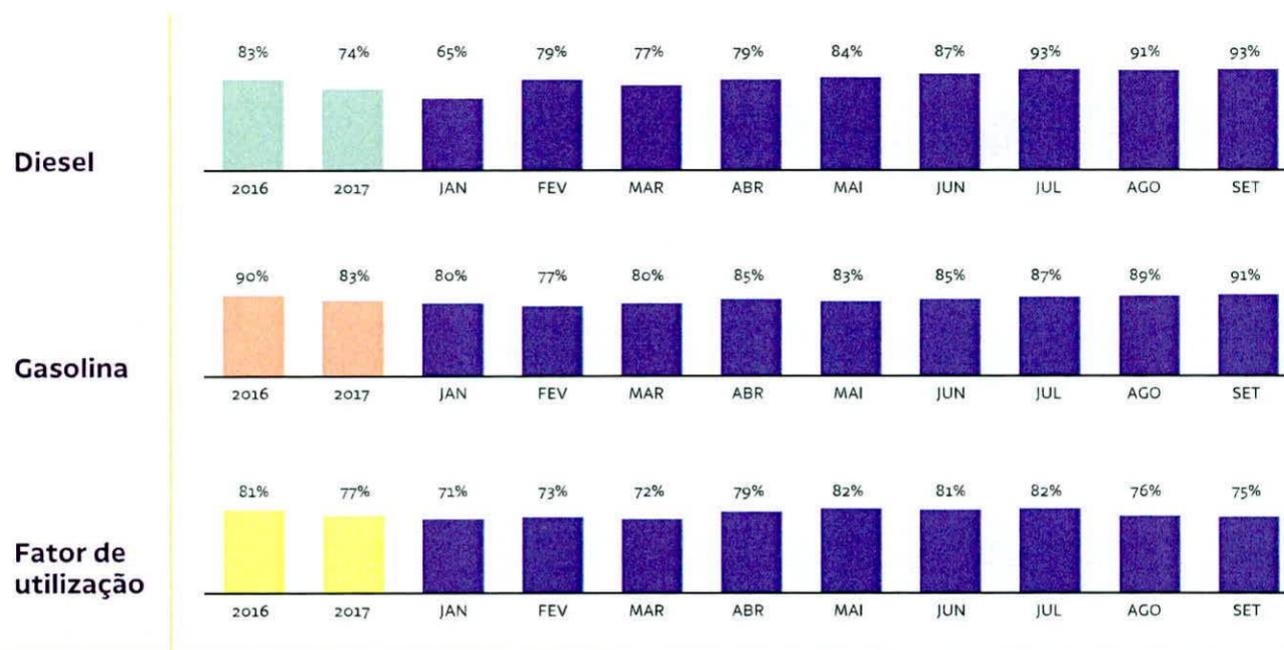
9 Boston Consulting Group (BCG). Agenda para a Competitividade da Cadeia de Combustíveis no Brasil. Dez. 2018, p. 25. Disponível em: <http://image-src.bcg.com/Images/BCG-Competitividade-na-Cadeia-de-Combustiveis_tcm14-210275.pdf>. Acesso em: 12.06.2019.

10 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. Acesso em: 12.06.2019.

11 De acordo com o Anuário Estatístico ANP, 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. 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.

12 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.

Gráfico 3
Evolução do *market share* da Petrobras e utilização das refinarias, 2016-2018¹³



Fonte: G1.

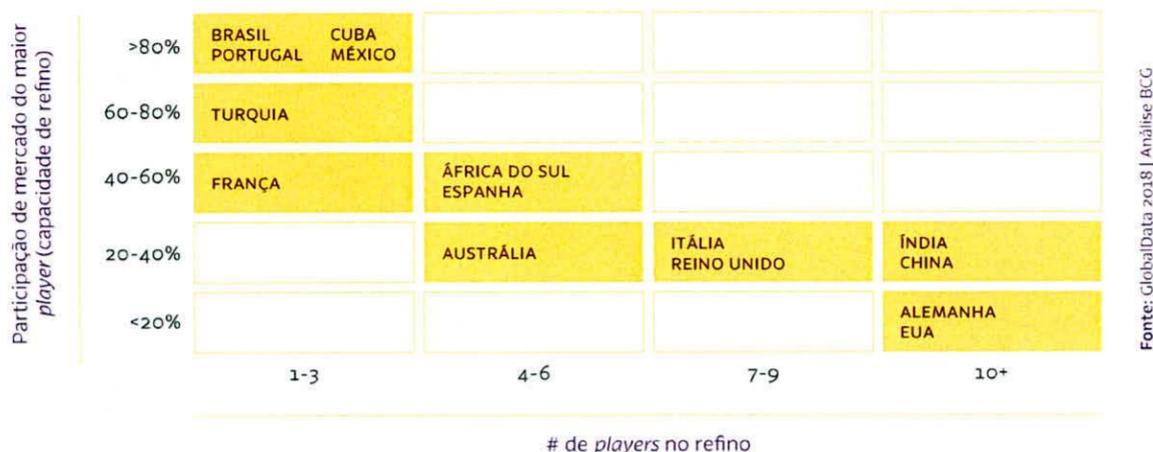
Em comparação internacional realizada pela BCG¹⁴ foi apurado que esse grau de concentração no mercado brasileiro encontra-se em nível superior ao de mercados maduros e de países com extensões territoriais comparáveis à do Brasil, con-

forme Quadro 1 a seguir. Destaca-se, a título de exemplo, que na China e na Índia existem mais de 10 players atuando no mercado de refino e a participação de mercado de nenhum deles excede o patamar de 40%.

13 SILVEIRA, D.; ALVARENGA, D.; Petrobras eleva para mais de 90% de participação no mercado de gasolina e de diesel. G1, 06.11.2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/11/06/petrobras-eleva-para-mais-de-90-participacao-no-mercado-de-gasolina-e-de-diesel.ghtml>>. Acesso em: 12.06.2019.

14 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>. Acesso em: 12.06.2019.

Quadro 1
Concentração no elo do refino (comparação internacional)¹⁵



Fonte: Global Data 2018/ Estudo BCG.

Quadro semelhante é observado em relação à logística primária para transporte e armazenamento de derivados de petróleo. A maior parte das instalações e infraestrutura desse segmento foi desenvolvida pela própria Petrobras no período em que atuou como monopolista. Com o fim do monopólio pela Petrobras, o art. 65 da Lei nº 9.478/1997 estabeleceu a separação entre a propriedade dos ativos e sua operação, de forma a possibilitar acesso a terceiros dessa infraestrutura. Porém, devido ao pa-

pel da estatal na cadeia de combustíveis, a Petrobras continuou sendo a empresa que controla e ao mesmo tempo a que mais utiliza a infraestrutura de logística primária de armazenamento e transporte.

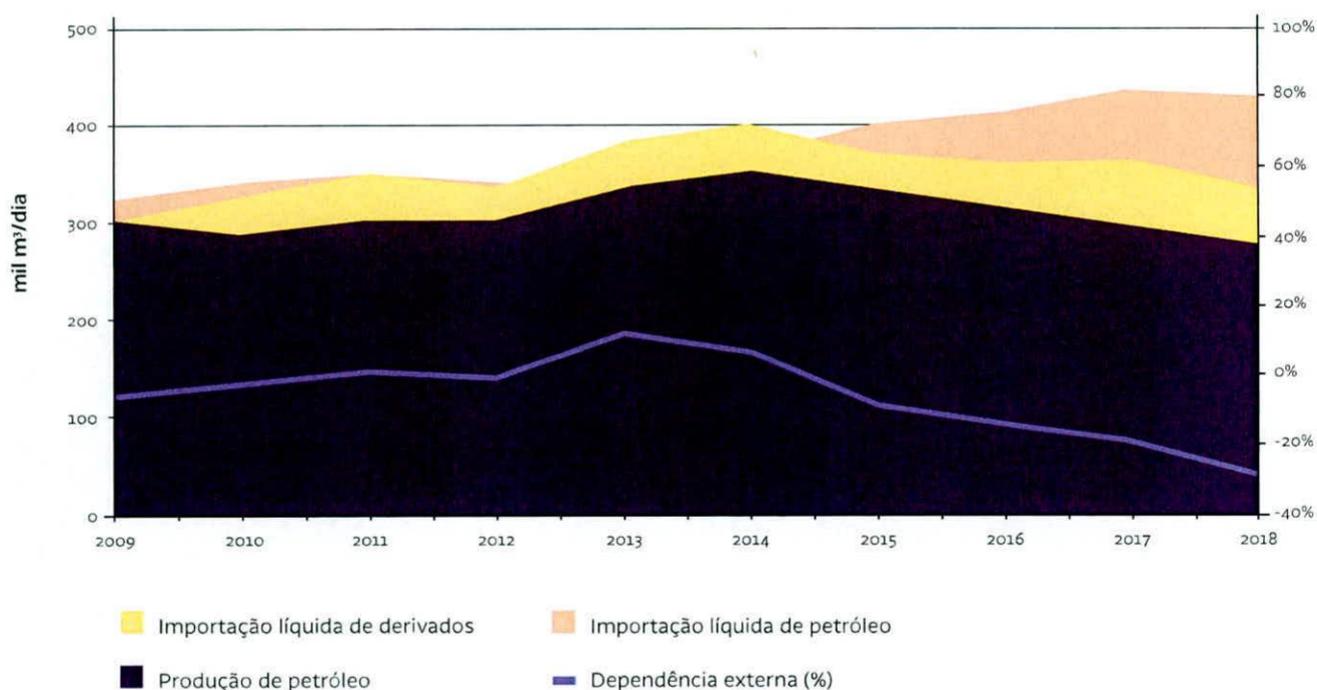
A infraestrutura portuária reduzida para as dimensões do país e o déficit de investimentos nessa área também limitam a competição via importação e ganhos de eficiência que poderiam ser gerados por meio da navegação de cabotagem.

15 Idem. Ibidem. Acesso em: 12.06.2019.

Apesar de possuir reservas provadas da ordem de 12,8 bilhões de barris e um potencial que pode chegar a 50 bilhões de barris por conta do Pré-Sal¹⁶ e de ter diminuído a dependência externa de Petróleo e seus derivados nos últimos anos

(Gráfico 4), o atendimento da demanda projetada indica uma diferença relevante entre a capacidade de refino no Brasil e o volume de combustíveis líquidos que serão necessários para atendimento ao consumidor.

Gráfico 4
Evolução da Dependência Externa de Petróleo e seus Derivados (2009-2018)



Fontes: ANP/SDP e MDIC/Secex (tabela 2.56). Notas: Inclui condensado e LGN. ²Inclui condensado.

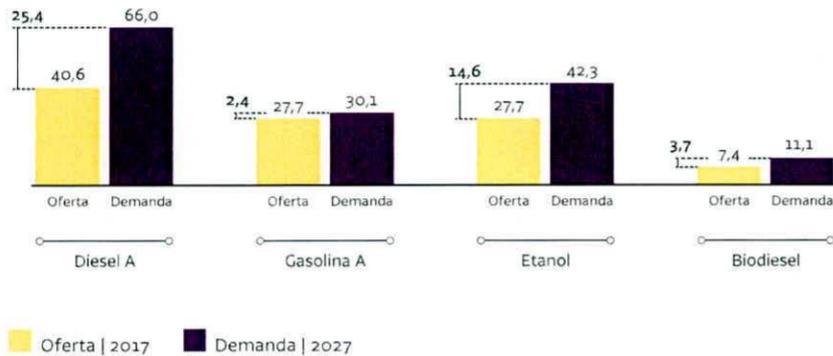
Diferença ainda mais grave se considerarmos os dados da Empresa de Planejamento Energético (EPE), que indicam existir um desbalanceamento entre a capacidade de oferta brasileira atual e a demanda previs-

ta para o ano de 2027. No Diesel, essa diferença encontra-se em mais de 25 milhões de m³, para o Etanol essa diferença chega a 14,6 milhões de m³.

16 Anuário Estatístico ANP 2018; p. 29. 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.

Gráfico 5 Oferta 2017 x demanda 2027 de combustíveis (EPE)¹⁷

Previsão de demanda e oferta de produção local em 2027 (milhões de m³)

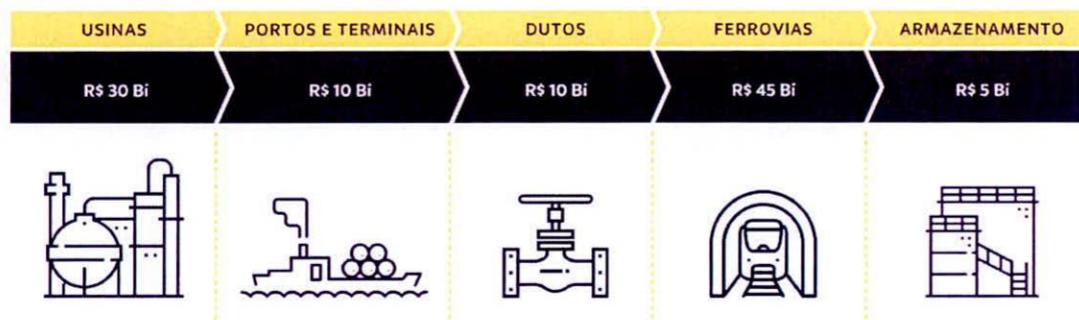


Fonte: Boston Consulting Group (BCG).

De acordo com estimativas da Plural, BCG, IBP e Leggio Consultoria, para atender ao crescimento projetado da demanda de combustíveis líquidos, serão necessários investimentos de até R\$ 100 bi entre 2019 e

2029, considerando os novos aportes em usinas produtoras de Etanol, o aumento da área plantada de cana-de-açúcar e para ampliação da infraestrutura de portos e terminais, dutos, ferrovias e armazenamento.

Figura 1 Investimentos necessários para atender crescimento da demanda de combustíveis líquidos entre 2019 e 2029



Fonte: Cenários de demanda e logística Plural | Análise BCG&IBP | Légio

17 Boston Consulting Group (BCG). Agenda para a Competitividade da Cadeia de Combustíveis no Brasil. Dez. 2018, p. 9. Disponível em: http://image-src.bcg.com/Images/BCG-Competitividade-na-Cadeia-de-Combustiveis_tcm14-210275.pdf. Acesso em: 10.06.2019.

Além dos desafios relacionados à ampliação da concorrência no refino e dos investimentos em infraestrutura, os aumentos sucessivos de carga tributária sobre o setor de combustíveis também estão entre os principais pontos a serem administrados.

Entre o princípio de 2013 e abril de 2019, a participação relativa dos tributos sobre os combustíveis aumentou de forma expressiva, pressionando os preços dos combustíveis ao consumidor.

Gráfico 6
Evolução dos componentes dos preços – média Brasil¹⁸



Fonte: ANP. Apresentação sobre Resolução sobre transparência na divulgação dos preços dos combustíveis. Diretor Décio Oddone.

18 ANP. Resolução sobre transparência na divulgação dos preços dos combustíveis. Diretor-geral Décio Oddone. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/arquivos/palestras/apresentacao-transparencia-imprensa-final.pdf>>. Acesso em 05.07.2019.

[...] procura-se [...] oferecer uma visão global dos caminhos propostos para uma agenda de mudanças que possa levar o mercado brasileiro de combustíveis líquidos a um novo patamar de competitividade

Ao menos dois efeitos são gerados com aumentos expressivos desta natureza. O primeiro, relativo ao questionamento cada vez maior da sociedade sobre o aumento de preços dos combustíveis. Com uma carga tributária muito elevada, os preços na bomba se elevam e as variações eventuais para cima, derivadas de fatores exógenos como o aumento do preço do Petróleo, variação da taxa de câmbio ou quebras de safra de Etanol, são alvos de forte contestação, aumentando o risco de intervenções distorcivas e extremamente custosas sobre o mercado¹⁹.

O segundo efeito de elevações constantes de carga tributária é o incentivo às práticas de evasão fiscal. Em setores econômicos caracterizados por baixas margens e carga tributária elevada são expressivas as potenciais distorções concorrenciais que podem ser geradas pelo não pagamento de tributos. No setor de combustíveis, o não recolhimento dos tributos gera vantagens

imediatas que podem variar entre 5% a 30% do preço final do litro de combustível²⁰. Estima-se que as perdas de receita anuais possam atingir R\$ 10 bilhões anuais distribuídos em:

- R\$ 5 bilhões de evasões de ICMS;
- R\$ 1 bilhão de perdas potenciais no PIS/COFINS;
- R\$ 4 bilhões relacionadas à outras fraudes.

De acordo com dados da Plural, já existem mais de R\$ 60 bilhões inscritos em dívida ativa²¹, boa parte destes valores com possibilidade de recuperação improvável. Assim, a forma como se procede a arrecadação de impostos sobre o setor de combustíveis deve ser analisada em conjunto com os aspectos regulatórios, de forma a possibilitar a evolução do setor como um todo.

O presente documento pretende discutir os temas estruturais apontados acima, de maneira a oferecer uma contribuição coerente e orgânica – com foco em elos situados no *midstream* e *downstream* (refino, logística primária, distribuição e revenda) – sobre como deve se dar o aperfeiçoamento da regulação do mercado de combustíveis no Brasil.

Antes da apresentação dos principais diagnósticos e medidas sugeridas pela Raízen, é importante ponderar que a formulação de propostas adequadas de alteração da re-

19 No ano de 2018, por exemplo, o subsídio direto ao Diesel negociado após a greve dos caminhoneiros custou cerca de 10 bilhões aos cofres da União (CNI, 2018).

20 Boston Consulting Group (BCG). Agenda para a Competitividade da Cadeia de Combustíveis no Brasil. Dez. 2018, p. 28-33. Disponível em: <http://image-src.bcg.com/Images/BCG-Competitividade-na-Cadeia-de-Combustiveis_tcm14-210275.pdf>. Acesso em: 10.06.2019.

21 Associação Plural. *Fraudes e sonegação de combustíveis em debate*. Disponível em: <<https://somosplural.com.br/noticia/fraudes-e-sonegacao-de-combustiveis-em-debate/>>. Acesso em: 24.06.2019.



gulação vigente 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. Por isso, é fundamental que qualquer proposta de mudança seja feita a partir de um diagnóstico preciso da situação existente, capaz de identificar se, de fato a regulação atual gera, ou não, prejuízos à livre concorrência, e caso positivo, quais os problemas ou distorções a serem corrigidos, quais os impactos e a melhor sequência de implementação. Afinal, no caso de medidas regulatórias de alto impacto, a ordem de implementação pode alterar de forma significativa o resultado final.

A concepção de modificações estruturais sem a observância deste procedimento prévio pode gerar insegurança e instabilidade aos agentes econômicos, provocando efeitos contrários aos originalmente pretendidos.

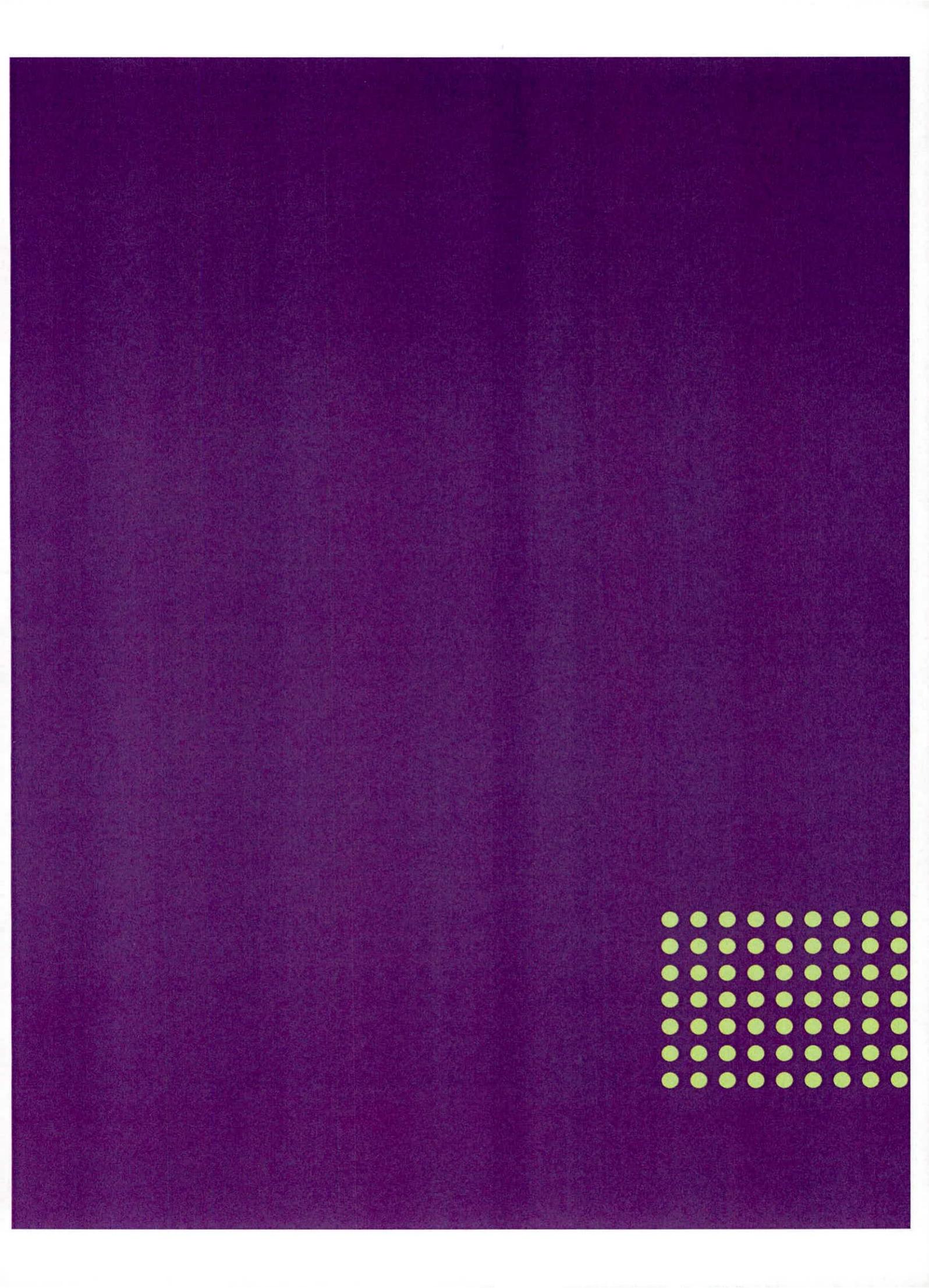
Assim, após essa introdução, na Seção 2 são apresentadas as questões que a Raízen entende serem prioritárias para o aumento da competitividade do setor: (i) abertura do refino a novos agentes econômicos, (ii) a racionalização da estrutura tributária que incide sobre o setor de combustíveis líquidos e (iii) a implementação do Programa Renovabio. Serão aqui destacados os principais desafios decorrentes do cenário competitivo e regulatório, bem como as principais medidas para endereçar esses problemas.

Em seguida (Seção 3), será analisado o cenário competitivo nos elos da distribuição e revenda. Nessa Seção, destaca-se que o modelo regulatório construído após a abertura do mercado na década de 1990 enfrentou desafios a que se propôs solucionar, como a criação de um ambiente competitivo que garanta o abastecimento do mercado nacional. Contudo, há medidas que podem incrementar ainda mais o cenário competitivo. Conforme destacado durante a Seção 2, a reestruturação tributária e o combate à evasão fiscal cumprem papel destacado nessa tarefa.

Na Seção 4 são apresentadas as medidas que podem contribuir para melhor utilização e para a expansão da infraestrutura no setor de combustíveis. Demonstra-se que o devido endereçamento de questões como (i) acesso a ativos, (ii) acesso a financiamento para ampliação de infraestrutura, especialmente em modais de alto volume; e a (iii) ampliação de infraestrutura portuária, podem ser decisivas para o aumento da eficiência e produtividade do setor.

Na Seção 5, destacam-se as ações que poderiam contribuir para a melhoria do ambiente de negócios e para o aperfeiçoamento do processo regulatório. Medidas como (i) aumento da celeridade em processos de licenciamento ambiental; (ii) diversificação de tipos de combustíveis oferecidos ao consumidor; (iii) criação de incentivos para a navegação de cabotagem e (iv) a revisão da chamada Lei de Penalidades, devem ser compreendidas como de grande importância na reestruturação do setor de combustíveis brasileiro.

Desse modo, na conclusão desta publicação procura-se, com base na análise da realidade apresentada nas seções anteriores, oferecer uma visão global dos caminhos propostos para uma agenda de mudanças que possa levar o mercado brasileiro de combustíveis líquidos a um novo patamar de competitividade, com reflexos positivos a consumidores, acompanhado por um aumento da atração de investimentos para expansão continuada da oferta de produtos.



1
2
3
4
5
6

Questões prioritárias

*Aumentar a competição no elo do refino,
racionalizar a estrutura tributária,
combater a evasão fiscal e
implementar o Programa RenovaBio*

Nesta Seção, trataremos das questões prioritárias que poderiam, entre curto e médio prazo, gerar eficiências, atrair investimentos e fornecer maior segurança jurídica aos agentes do setor.

Começaremos por destrinchar as mudanças relativas ao elo do refino e a importação de combustíveis. Neste caso, o recente Termo de Cessação de Conduta (TCC) assinado entre o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e a Petrobras, que prevê o desinvestimento da empresa em refinarias e transferência à iniciativa privada de parcela significativa da produção nacional de derivados, trouxe uma perspectiva de abertura para os próximos anos. Ao mesmo tempo, o estabelecimento de um compromisso crível de que a empresa estatal seguirá os Preços de Paridade Internacional (PPI) também permitirá uma competição maior com importadores, podendo aumentar a eficiência da cadeia como um todo. Neste momento, apresentaremos esse ce-

nário e discutiremos cuidados e lacunas que poderiam ser preenchidos para que o processo de abertura gere o melhor resultado para o país.

Na sequência, abordaremos a necessidade de reformulação do modelo de cobrança de tributos sobre o setor de combustíveis e a importância do combate à evasão fiscal. Conforme alertamos na Introdução deste documento, os marcos normativos relativos à cobrança de tributos têm relação direta com a organização do mercado e ao longo dos últimos anos, tem sido uma fonte de insegurança jurídica que ao mesmo tempo prejudica investimentos e estimula práticas de evasão fiscal. Reverter essa trajetória é indispensável para aperfeiçoamento do marco regulatório do setor de combustíveis.

Por fim, discute-se o aumento da produção nacional de biocombustíveis como medida estruturante para o desenvolvimento do setor de combustíveis líquidos nos próximos anos.



2.1

Refino e 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 em território nacional e detém, por meio de suas subsidiárias, controle sobre a infraestrutura de logística primária e transporte marítimo (internacional e cabotagem) de

A condição de monopolista da Petrobras nesse segmento faz com que, na prática, a União possa determinar preços maiores ou menores a seu critério, ora ficando acima do preço internacional, ora ficando abaixo [...]

derivados. Tal configuração permite à Petrobras um forte poder sobre a formação dos preços internos, de maneira que as diferentes decisões sobre a política de preços

da empresa podem, na prática, inviabilizar a presença de concorrentes ou importadores de combustíveis que desejem internalizar o produto no Brasil.

A introdução de concorrência por meio de desinvestimentos em ativos por parte da Petrobras e um compromisso institucional sólido com o acompanhamento mais constante dos chamados Preço de Paridade Internacional (PPI) pode alterar este quadro, permitindo o ingresso de novos players, ampliando a competição, os investimentos e a pressão pela utilização eficiente da infraestrutura de refinarias e logística em território nacional.

No refino, a situação de quase monopólio da Petrobras se manteve mesmo depois de 20 anos do marco legal de abertura do setor. Analisando a estrutura dos ativos do Brasil percebe-se que apenas quatro empresas, além da Petrobras, atuam no segmento e são responsáveis por menos de 2% da produção nacional de derivados²².

Quadro semelhante é observado em relação à logística primária para transporte e armazenamento de derivados de petróleo²³. A maior parte das instalações e infraestrutura desse segmento foi desenvolvida pela própria Petrobras no período em que atuou como monopolista (Ver Seção 4).

Além dos desafios relacionados a infraestruturas críticas, por sua posição histórica e politicamente determinada, a Petrobras aplica uma política de precificação instável. A precificação adotada pela empresa faz

22 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>. Acesso em: 12.06.2019.

23 A logística primária refere-se à estrutura necessária para o escoamento do produto da refinaria ou do terminal portuário e sua entrega para uma distribuidora de combustíveis.

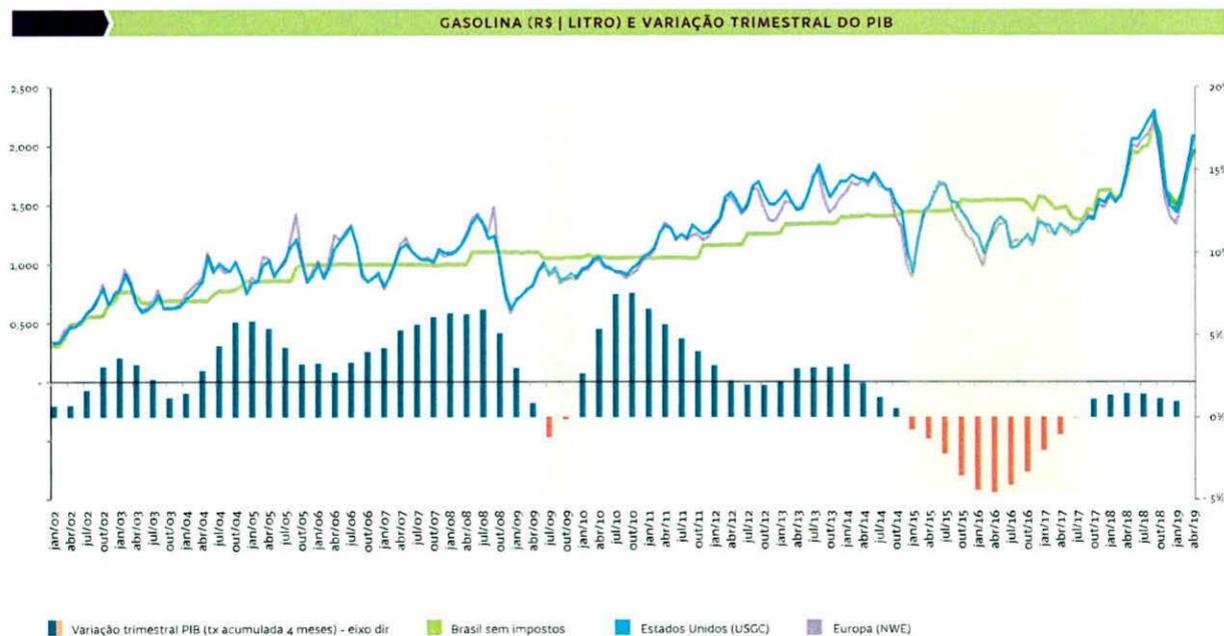
com que os preços não necessariamente reflitam os custos de operação de corredores logísticos e possam ser descolados dos preços internacionais.

Com a abertura do setor na década de 1990 e a sucessiva caminhada em direção ao fim dos subsídios e do controle governamental, os preços foram formalmente liberados em 2002. Apesar disso, a determinação de preços nunca foi isenta de forte interferência. Como a Petrobras é uma sociedade de economia mista controlada pela União, os preços praticados pela empresa são em úl-

tima instância o resultado de conflitos de interesses consubstanciados em decisões de governo e os parâmetros que orientam sua definição não são regulados explicitamente por lei.

A condição de monopolista da Petrobras nesse segmento faz com que, na prática, a União possa determinar preços maiores ou menores a seu critério, ora ficando acima do preço internacional, ora ficando abaixo, tal como demonstram os gráficos a seguir, relativos aos preços da gasolina C e do diesel nos últimos 16 anos.

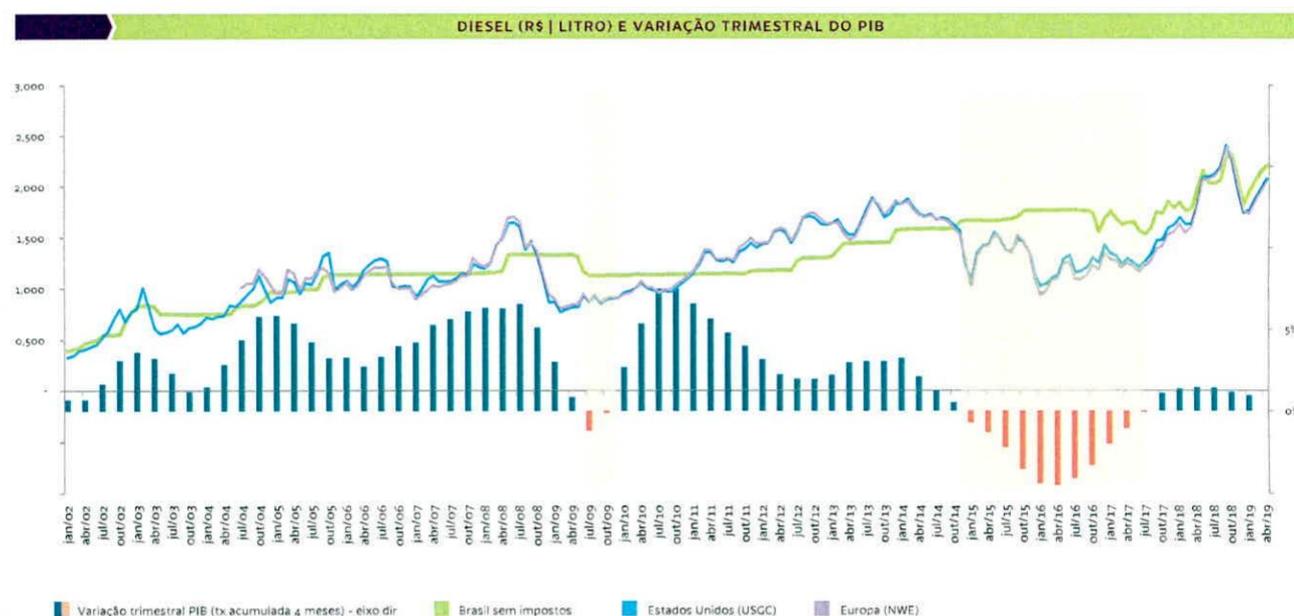
Gráfico 7
Comparativo de preço da Gasolina entre Brasil e mercado internacional²⁴



Fonte: ANP. Apresentação sobre Resolução sobre transparência na divulgação dos preços dos combustíveis. Diretor Décio Oddone.

24 ANP. *Resolução sobre transparência na divulgação dos preços dos combustíveis*. Diretor-geral Décio Oddone. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/arquivos/palestras/apresentacao-transparencia-imprensa-final.pdf>> Acesso em 05.07.2019.

Gráfico 8
Comparativo de preço do Diesel entre Brasil e mercado internacional²⁵



Fonte: ANP. Apresentação sobre Resolução sobre transparência na divulgação dos preços dos combustíveis. Diretor Décio Oddone.

A partir de 2002, tentou-se manter por algum tempo um preço interno pareado com os preços internacionais. Porém, um aumento da taxa de câmbio e do preço internacional gerou um choque que motivou uma nova diretriz de manutenção do preço interno mais estável e apenas relativamente alinhado, em geral, mais baixo. Com a crise econômica internacional de 2008, a política passou a ser inicialmente de preço acima do mercado externo, o que voltou a se reverter com a retomada da economia e se manteve abaixo da referência externa até a desaceleração econômica do segundo semestre de 2014.

Já em 2015, com a finalidade de recuperar caixa, o governo aplicou um choque de

preços, elevando substancialmente o preço do combustível. A partir de 2016, a empresa passou a adotar explicitamente o comportamento do preço internacional como referência de precificação, aproximando as curvas de variação de preço no Brasil e no mercado internacional, movimento que se intensificou a partir de julho de 2017, quando o preço passou a sofrer variações para cima e para baixo em intervalo de tempo mais curto.

A instabilidade na política de precificação da Petrobras, utilizando da sua posição de agente dominante no elo do refino para formar preços, é um dos motivos frequentemente apontados pelo mercado, para que empresas globais não invistam em refino no Brasil. Na prática, a variação real ou po-

25 ANP. Resolução sobre transparência na divulgação dos preços dos combustíveis. Diretor-geral Décio Oddone. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/arquivos/palestras/apresentacao-transparencia-imprensa-final.pdf>> Acesso em 05.07.2019.

tencial da política de precificação da empresa praticamente impede que se possa realizar planejamento financeiro para a recuperação dos investimentos necessários para atuação no mercado.

Isto porque, combustíveis são commodities com alta volatilidade e são transacionados por meio de contratos de curta duração. Desse modo, quando o governo determina à Petrobras que precifique significativamente abaixo dos preços médios internacionais, praticamente elimina a possibilidade de entrada de outros agentes no mercado, uma vez que os investimentos em infraestrutura de refino e transporte se tornam irrecuperáveis financeiramente e, ao mesmo tempo, a importação perde atratividade. No sentido inverso, quando a estatal estabelece preços muito acima da média internacional, aumenta a atratividade do

mercado para concorrentes e a Petrobras perde participação.

Como é amplamente reconhecido pela literatura, setores da economia que dependem de altos investimentos demandam previsibilidade e segurança para que os investimentos possam ser recuperados em um universo de longo prazo. Por essa razão, a instabilidade da precificação e seu deslocamento dos preços internacionais representam uma barreira elevada à entrada no setor do refino.

Em um cenário de maior liberalidade de preços a partir de 2016, a pressão competitiva passou a ser exercida com mais intensidade sobre a Petrobras. Importadores passaram a competir de forma mais clara com a empresa na venda de derivados, aumentando as opções de compra de distribuidores em território nacional.

Gráfico 9

Evolução da participação da Petrobras nas importações (2015–2018)²⁶



26 Seminário Anual de Avaliação do Mercado de Combustíveis 2019 (Ano-base 2018). ANP. Disponível em <<http://www.anp.gov.br/arquivos/palestras/seminario-de-avaliacao-do-mercado-de-combustiveis-fev2019.pdf>>. Acesso em: 13.06.2019

Diante desse crescimento de importações realizadas por agentes privados, em julho de 2017, a Petrobras mudou mais uma vez sua metodologia de precificação para tentar acompanhar de forma mais ágil as variações de preços internacionais. A medida fez a empresa recuperar participação de mercado já nos primeiros meses de 2018.

Desse modo, está claro que a atração de novos investimentos depende da estabilidade regulatória e segurança em relação ao compromisso da Petrobras de seguir, de forma mais alinhada, os preços de derivados no mercado internacional. Deve-se estabelecer um compromisso efetivo e de longo prazo em relação à política de precificação de derivados de petróleo. Tal compromisso envolve a manutenção da política de preços livres e a não intervenção direta do governo ou da ANP nos preços praticados pelos agentes de mercado. A política da Petrobras deve seguir parâmetros alinhados às melhores práticas internacionais, de modo a não impedir a empresa de concorrer e, ao mesmo tempo, evitar que sua magnitude seja utilizada como barreira à entrada de novos competidores.

A Resolução nº 795, de 2019 da ANP procura endereçar preocupações relacionadas ao tema. Os quatro pilares da nova resolução são:

- tratamento igualitário aos agentes regulados;
- transparência dos preços vigentes na etapa de fornecimento primário;
- flexibilidade total na indicação de preços no âmbito dos contratos homologados;

- agilidade na alteração das condições contratuais de preço.

Dentre as medidas divulgadas, consta a (i) determinação de que os produtores e importadores dos principais derivados deverão publicar em seus respectivos preços de lista, sem tributos, para pagamento à vista, por ponto de fornecimento e modalidade de venda, não sendo uma obrigação restrita, portanto, aos agentes dominantes; (ii) exigência de inclusão de “preço indicativo” (que contenha as condições de sua formação e dos seus reajustes) nos contratos homologados, em substituição ao “preço parametrizado” proposto na minuta de consulta; (iii) homologação *a posteriori* para as alterações contratuais referentes a preço; (iv) a determinação de que distribuidores informarão os preços via SIMP (Sistema de Informação de Movimentação de Produtos) e os dados serão agregados e divulgados somente mediante tratamento estatístico. Foi indicado, ainda, que será realizado ARR (Análise de Resultado Regulatório) após 24 meses da sua implementação, com vistas a avaliar a efetividade da resolução²⁷.

O objetivo central da resolução é permitir ao mercado uma avaliação mais rigorosa e regionalizada sobre o processo de formação de preços na etapa de refino e importação, de forma a evitar comportamentos que possam levar a exclusão de concorrentes (especialmente os que podem ser realizados pela Petrobras) e, ao mesmo tempo, divulgar dados mais precisos sobre o custo de produção ou importação dos combustíveis, componente central para avaliação futura do comportamento do preço na bomba.

27 ANP. ANP aprova resoluções relativas à transparência de preços. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/noticias/5259-resolucoes-relativas-transparencia-precos>>. Acesso em 05.07.2019.

A implementação das disposições da Resolução, no entanto, merece acompanhamento atento do Cade e da ANP, uma vez que a divulgação de informações sensíveis, em tempo real, sobre formação de preços pode aumentar a probabilidade de comportamentos coordenados. A divulgação de preços de forma não defasada e por agentes econômicos específicos e identificáveis pode estimular alinhamento ou paralelismo de preços dos concorrentes, efeito deletério que certamente deve ser evitado.

Em complemento à adoção de uma política de precificação livre pareada com os parâmetros internacionais, o aumento da competição no mercado de refino está condicionado à efetiva implementação dos pacotes de desinvestimento da Petrobras nesse elo da cadeia e à regulação eficiente da logística primária.

Após a divulgação de um projeto inicial de desinvestimento em abril de 2018²⁸, a estatal, em 26.04.2019, divulgou fato relevante ao mercado²⁹ 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 inclui 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 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 09/2019³⁰, 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, deveriam 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.

28 Foi objeto de críticas pela Nota Técnica nº 37 do DEE/Cade. Importante ressaltar que a Raizen 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).

29 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.

30 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>. Acesso em: 13.06.2019.

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.

O acordo, que suspendeu inquérito administrativo³¹ que investigava suposto abuso de posição dominante da Petrobras no mercado de refino brasileiro, consubstanciou as diretrizes estabelecidas na Resolução nº 9 do CNPE e definiu prazos para que a Petrobras concretize as alienações de refinarias.

Foram estabelecidas três etapas para a realização dos processos competitivos de alienação³², quais sejam: (i) divulgação ao mercado sobre cada processo competitivo (“Teaser”) até 31.12.2019; (ii) assinatura dos contratos de compra e venda (“Signing”) até 31.12.2020; (iii) fechamento das Operações (“Closing”) até 31.12.2021. Ademais, nos

termos do acordo, a Petrobras comprometeu-se a preservar a viabilidade e competitividade dos ativos até o *closing*, o que será monitorado por um *trustee*.

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.

Há que se destacar como aspecto fundamental do TCC a determinação de que a alienação das refinarias incluísse seus respectivos ativos de infraestrutura necessários para movimentação de seus insumos e produtos³³.

31 Inquérito Administrativo nº 08700.006955/2018-22, disponível em <https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?0c62g277GvPsZDAxAO1tMiVcL9FcFMR5UuJ6rLqPEJuTUu08mg6wxLt0JzWxCor9mNcMYP8UAjTVP9dxRfPBcWhR-nHZ1pT635kURAF2hLn3tsAXBPO7-KPJRCpO99C>. Acesso em 17.06.2019.

32 A íntegra do TCC está disponível em: <https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3BfPLlu9u7akQA8mpB9yOfbx5eD8vU7hfNPDc1HQ8Mo2wUUL_pMBwmHa9QywbQVDVJnIUCKbuOaQsg2fy2ggM6fjABY7XMTQWI3Q5i7Qbj>.

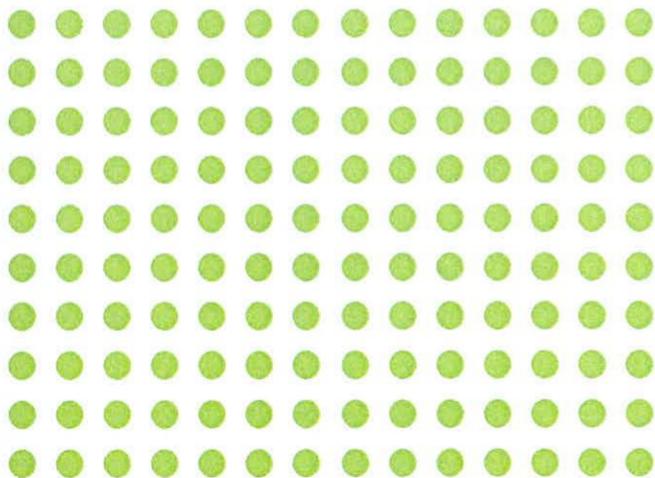
33 Nesse sentido, cumpre destacar que confirmando o determinado no acordo celebrado com o Cade, nos teasers elaborados pela Petrobras para venda de quatro refinarias, foi prevista a alienação das refinarias e seus respectivos ativos de logística integrada. No caso da alienação da refinaria Landulpho Alves (RLAM-BA), por exemplo, em conjunto com a unidade de produção será realizada a alienação da logística integrada que compreende aproximadamente 670 km de oleodutos e 4 terminais que funcionam como centro de armazenamento. Mais informações sobre os teasers podem ser consultadas em: <<https://www.investidorpetrobras.com.br/pt/resultados-e-comunicados/teasers>>.

Importante ponderar, ainda, que o acordo com o Cade, seguindo as diretrizes apontadas pelo Departamento Econômico do órgão antitruste em documento recente sobre as medidas para incentivar a competição no mercado de combustíveis³⁴, não incorporou a previsão do inciso IV do art. 1º da Resolução do CNPE que estabelece que a transferência de ativos de movimentação de insumos e produtos seja feita para grupos econômicos desverticalizados, considerando o mercado relevante. Trata-se de medida que acirra a competição entre agentes econômicos, na medida em que não exclui nenhum grupo do processo competitivo para aquisição dos ativos desinvestidos e pode gerar ganhos de eficiência associados à integração vertical (Ver Seção 3). Com efeito, o acordo celebrado com a autoridade concorrencial incentiva a entrada de agentes com recursos financeiros e incentivos para manter os ativos como uma força

competitiva viável no país, impondo rivalidade vigorosa à Petrobras e demais concorrentes³⁵.

Em conclusão, para materializar a almejada abertura do mercado de refino, torna-se fundamental que o plano de desinvestimento da Petrobras previsto no TCC celebrado com Cade seja efetivamente implementado dentro dos prazos estabelecidos. Além disso, nessa significativa mudança de cenário, o órgão regulador (ANP) deve atuar de forma diligente na definição de regras sobre acesso a infraestruturas essenciais e não replicáveis (Ver Seção 4).

Paralelamente, é fundamental que a estatal estabeleça um compromisso efetivo com a adoção de uma política de preços em paridade com o mercado internacional (PPI), sem o qual os agentes privados que internalizam importam combustíveis podem ser artificialmente excluídos do mercado.



34 CADE. Repensando o Setor de Combustíveis, medidas pró-concorrência. Brasília, 2018. Disponível em: <http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/contribuicoes-do-cade/contribuicoes-do-cade_medidas-28maio2018-final.pdf>.

35 Na seção 3, serão discutidos principais efeitos positivos e negativos das integrações verticais no setor de combustíveis e será apresentada proposta de modelo de verticalização que proporcionaria significativos benefícios ao mercado.

2.2

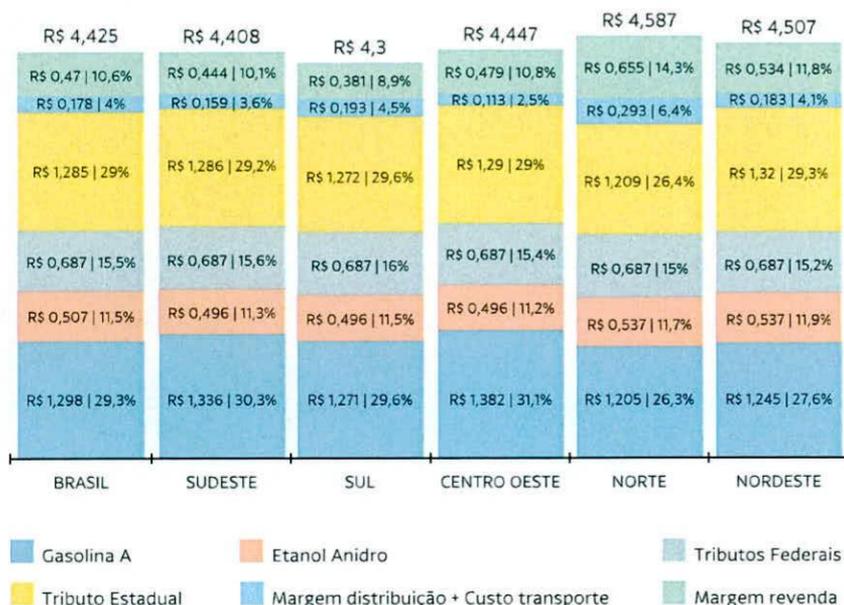
Racionalização tributária

Feitas as considerações sobre as medidas para garantir maior competição no elo do refino, passamos agora a apresentar as principais medidas necessárias para uma racionalização da cobrança de tributos na cadeia de combustíveis. No Brasil, a legislação relativa à cobrança de tributos tem

relação direta com a competitividade do setor e, nos últimos anos, tem sido uma grande fonte de insegurança jurídica, dado que, como configurada, prejudica investimentos e estimula a prática de fraudes e sonegação fiscal.

Atualmente, incidem sobre a cadeia de produção, importação, refino e distribuição de combustíveis quatro tributos: a CIDE, o PIS, a COFINS e o ICMS. Somados, os tributos respondem por 44,5% do preço da Gasolina C, 23,8% do preço do Diesel S-500 e 25,1% do preço do Etanol Hidratado (média nacional por produto).

Gráfico 10
Gasolina C (E27), composição do preço ao consumidor (R\$/litro e %):
23/06/19 a 29/06/19

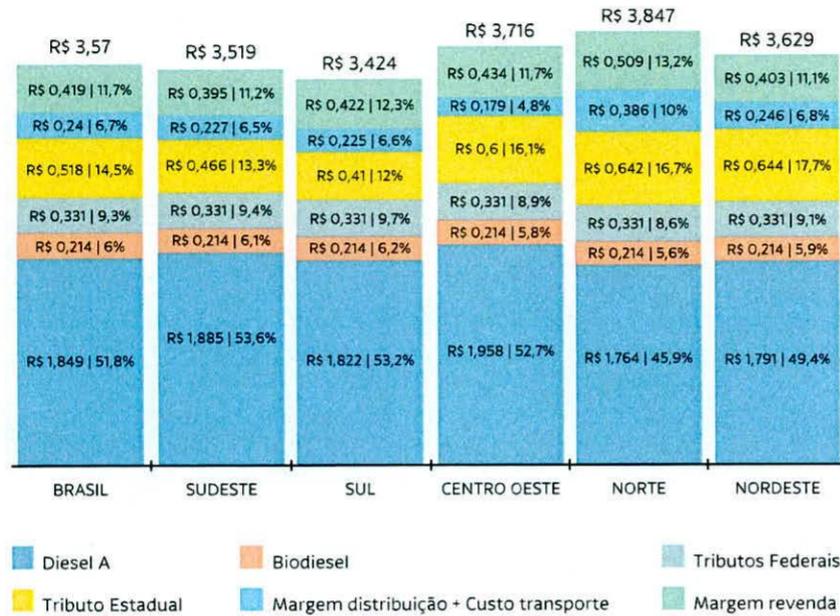


Fonte: Relatório do Mercado de Derivados de Petróleo N. 162, jun. 2019.



Gráfico 11

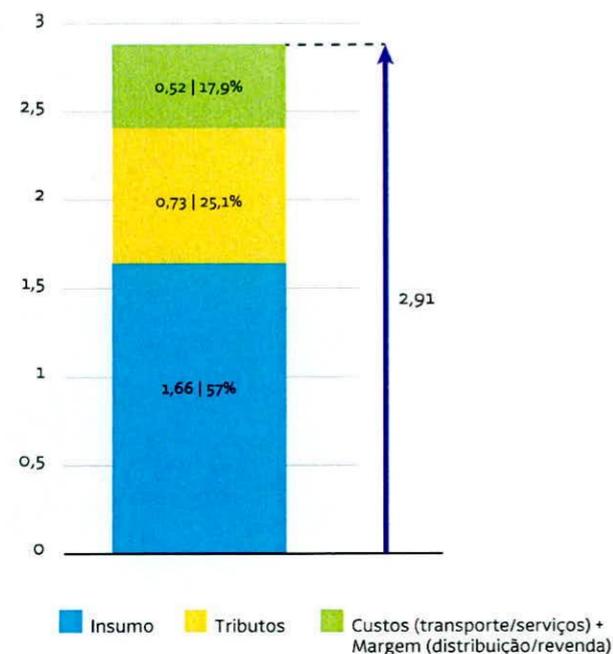
Óleo Diesel S-500, composição do preço ao consumidor (R\$/litro e %):
23/06/19 a 29/06/19



Fonte: Relatório do Mercado de Derivados de Petróleo N. 162, jun. 2019.

Gráfico 12

Etanol, composição do preço ao consumidor (R\$/litro e %): (preço médio 2018)



Fonte: BCG (2018) adaptado.

O PIS/COFINS dos produtos derivados de petróleo 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.

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. Com as alíquotas fixas, há uma garantia de arrecadação por volume, mesmo em caso de queda no preço dos produtos.

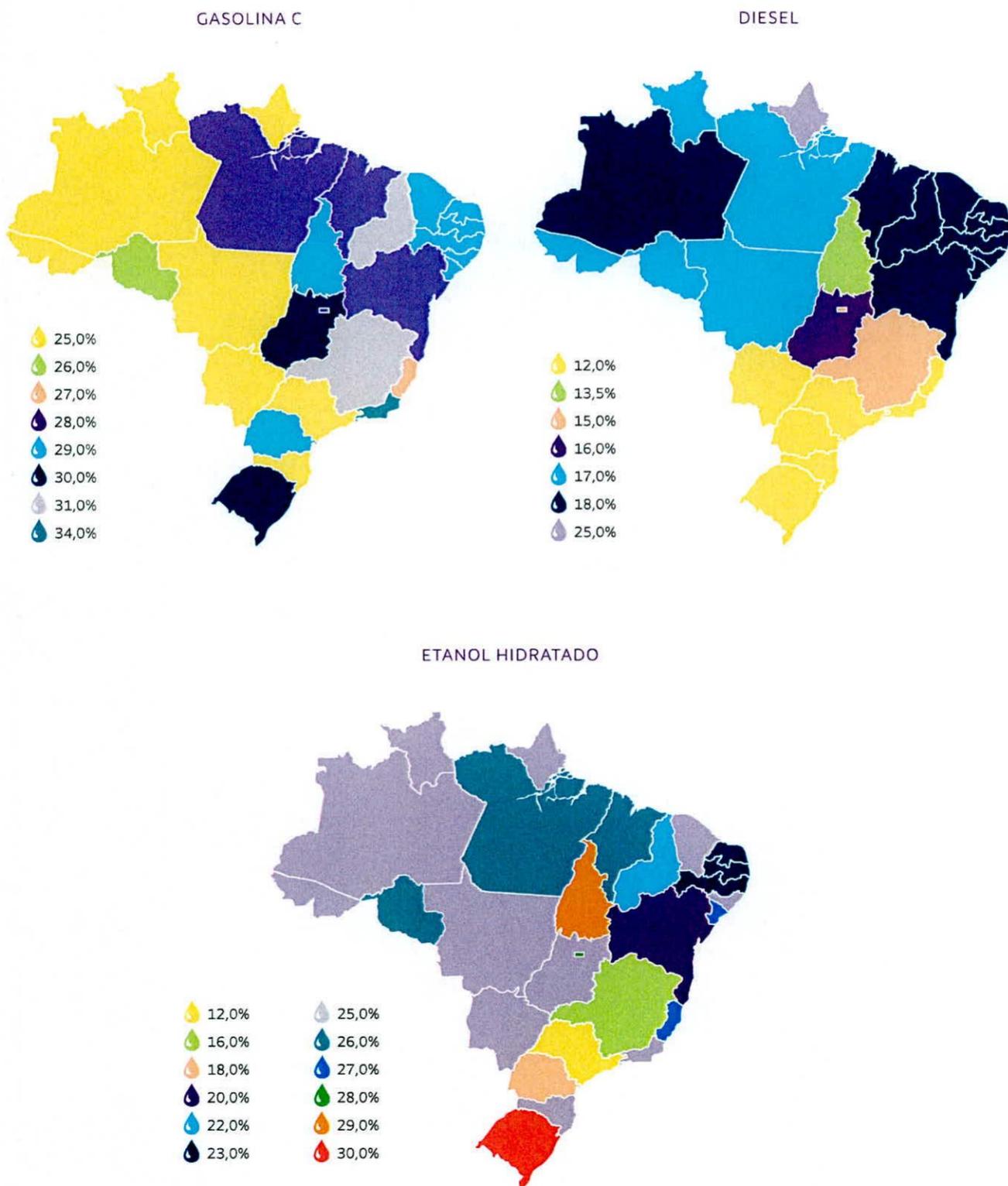
Em relação ao ICMS, a cobrança do tributo sobre derivados de petróleo é plurifásica, *ad valorem*, aplicando-se, entre a refinaria, importador e distribuidores, um sistema misto de ICMS próprio e ICMS-ST, a substituição tributária para frente que é

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, 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 – CONFAZ³⁶ divulgado a cada 15 dias por Ato Cotepe), é comum que a carga tributária aplicada inicialmente seja diferente da carga tributária final no destino, maior ou menor que na origem.

36 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.

Figura 2
Alíquotas de ICMS por tipo de combustível (ano de 2018)



Fonte: Anuário Plural 2019 <<https://anuario2019.somosplural.com.br/tributacao/>>.

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 o valor do dinheiro no tempo, pois não há atualização monetária, o que resulta em significativos prejuízos aos agentes do elo da distribuição. Além disso, a sistemática de cobrança de ICMS facilita a prática conhecida como “passeio de notas”, ou seja, compras que são declaradas para estados com alíquotas de ICMS mais baixa, mas que, na verdade, são redirecionadas para mercados consumidores com alíquotas mais altas (ver item 2.3). O quadro abaixo traz um retrato da complexidade gerada pelas diferenças de carga tributária do ICMS relativa ao diesel:

Tabela 1
Diferenças entre Origem e Destino – ICMS (2019)

CARGA TRIBUTÁRIA DIESEL S10 - 10.06.19																														
UF	DIESEL	ALÍQUOTA	ICMS	AC	AL	AM	AP	BA	CE	DF	ES	GO	MA	MG	MS	MT	PA	PB	PE	PI	PR	RJ	RN	RO	RR	RS	SC	SE	SP	TO
AC	4.6181	25%	0,160	0,00	0,46	0,47	-0,01	0,49	0,30	0,51	0,71	0,56	0,46	0,59	0,70	0,47	0,30	0,49	0,58	0,49	0,75	0,71	0,48	0,16	0,52	0,72	0,74	0,45	0,72	0,67
AL	3.917	18%	0,704	-0,46	0,00	0,62	-0,47	0,54	0,05	0,11	0,26	0,10	0,01	0,13	0,24	0,02	0,04	0,04	0,12	0,02	0,31	0,25	-0,20	-0,20	0,00	0,26	0,28	0,01	0,27	0,2
AM	3.944	18%	0,699	-0,47	-0,02	0,00	0,48	0,01	0,03	0,16	0,14	0,05	-0,01	0,12	0,22	0,00	0,03	0,02	0,11	0,02	0,28	0,14	-0,02	-0,31	0,05	0,25	0,27	-0,01	0,25	0,22
AP	4.6940	25%	1,171	0,01	0,47	0,48	0,00	0,50	0,51	0,59	0,72	0,57	0,47	0,60	0,71	0,49	0,51	0,50	0,50	0,50	0,76	0,72	0,47	0,16	0,52	0,72	0,73	0,49	0,73	0,68
BA	7.700	18%	0,668	-0,49	-0,04	-0,02	-0,50	0,00	0,21	0,08	0,22	0,07	-0,03	0,10	0,21	-0,02	0,01	0,00	0,09	-0,01	0,28	0,22	0,04	-0,33	0,02	0,19	0,25	-0,03	0,23	0,18
CE	2.0518	18%	0,658	-0,50	-0,02	0,00	-0,51	-0,01	0,00	-0,57	0,21	0,06	-0,04	0,09	0,20	-0,02	-0,00	-0,01	0,09	-0,02	0,25	0,21	-0,05	-0,34	0,01	0,22	0,24	-0,04	0,22	0,17
DF	1.9370	18%	0,591	-0,51	-0,11	-0,10	-0,58	-0,08	-0,07	0,00	0,14	-0,01	-0,11	0,12	0,13	-0,12	-0,01	-0,14	0,01	-0,08	0,18	0,14	-0,11	-0,41	-0,05	0,15	0,17	-0,10	0,15	0,10
ES	3.7386	12%	0,443	-0,71	-0,26	-0,24	-0,72	-0,22	-0,21	-0,19	0,00	-0,15	-0,22	-0,12	-0,01	-0,24	-0,21	-0,22	-0,13	-0,24	-0,04	-0,10	-0,26	-0,55	-0,20	0,01	0,02	-0,20	0,01	-0,04
GO	3.7470	16%	0,600	-0,58	-0,10	-0,09	-0,57	-0,07	-0,06	0,01	0,15	0,00	-0,10	0,03	0,14	-0,09	-0,06	-0,07	0,02	-0,07	0,15	0,15	-0,10	-0,40	-0,04	0,16	0,18	-0,10	0,16	0,11
MA	4.770	18,5%	0,698	-0,49	-0,01	0,11	-0,41	0,00	0,04	0,11	0,25	0,10	0,00	0,12	0,24	0,01	0,04	0,19	0,12	0,02	0,29	0,22	-0,01	-0,10	0,05	0,24	0,28	0,01	0,27	0,2
MG	3.8027	15%	0,570	-0,59	-0,13	-0,12	-0,62	-0,10	-0,09	-0,02	0,11	-0,03	0,13	0,00	0,11	-0,12	-0,08	-0,10	-0,21	-0,10	0,16	0,13	-0,13	-0,43	-0,07	0,15	0,15	-0,13	0,13	0,06
MS	1.8287	12%	0,459	-0,10	-0,24	-0,23	-0,71	-0,21	-0,20	-0,13	0,01	-0,14	-0,24	-0,11	0,00	-0,23	-0,20	-0,21	-0,12	-0,21	0,05	0,21	-0,24	-0,54	-0,18	0,02	0,04	-0,24	0,02	0,02
MT	4.0358	12%	0,596	-0,47	-0,02	-0,10	-0,48	0,02	0,03	0,10	0,24	0,09	-0,01	0,12	0,22	0,00	0,02	0,02	0,11	0,01	0,28	0,24	-0,02	-0,31	0,04	0,25	0,26	-0,01	0,25	0,22
PA	2.8930	12%	0,662	-0,50	-0,04	-0,02	-0,51	-0,01	0,00	-0,57	0,21	0,06	-0,04	0,09	0,20	-0,02	0,00	-0,01	0,09	-0,01	0,26	0,21	-0,04	-0,33	0,02	0,22	0,24	-0,04	0,23	0,17
PB	3.7050	18%	0,607	-0,49	-0,04	0,03	-0,50	0,00	0,21	0,08	0,22	0,07	-0,03	0,10	0,21	-0,02	0,01	0,00	0,08	-0,01	0,26	0,22	-0,04	-0,33	0,02	0,23	0,24	-0,03	0,23	0,18
PE	1.6001	18%	0,576	-0,58	-0,12	-0,11	-0,59	-0,09	-0,08	-0,01	0,13	-0,02	-0,12	0,01	0,12	-0,11	-0,09	-0,13	0,00	-0,10	0,17	0,13	-0,12	-0,42	-0,07	0,14	0,15	-0,12	0,14	0,09
PI	3.7417	18%	0,673	-0,49	-0,03	-0,02	-0,50	0,01	0,02	0,08	0,22	0,07	-0,02	0,10	0,21	-0,01	0,01	0,10	0,00	0,07	0,22	0,22	-0,13	-0,32	0,03	0,23	0,25	-0,02	0,24	0,18
PR	7.1990	12%	0,407	-0,72	-0,30	-0,28	-0,76	-0,24	-0,27	-0,18	-0,04	-0,9	-0,29	-0,10	-0,05	-0,28	-0,26	-0,26	-0,17	-0,27	0,00	0,14	-0,20	-0,59	-0,24	0,03	-0,23	-0,29	-0,03	-0,08
RJ	3.7490	12%	0,450	-0,71	-0,25	-0,24	-0,72	-0,22	-0,21	-0,14	0,00	-0,15	-0,22	-0,12	-0,01	-0,24	-0,21	-0,22	-0,13	-0,22	0,04	0,02	-0,13	-0,35	-0,18	0,01	0,03	-0,25	0,01	-0,04
RN	1.910	18%	0,704	-0,46	0,00	0,02	-0,47	0,04	0,05	0,11	0,26	0,10	0,01	0,12	0,24	0,02	0,04	0,04	0,13	0,03	0,31	0,25	0,00	-0,29	0,06	0,26	0,28	0,01	0,27	0,21
RO	1.9140	15%	0,806	-0,16	0,29	0,31	-0,18	0,33	0,34	0,41	0,55	0,46	0,30	0,43	0,54	0,31	0,33	0,33	0,42	0,32	0,59	0,55	0,29	0,00	0,35	0,36	0,57	0,30	0,55	0,51
RR	1.7890	12%	0,643	-0,52	-0,06	-0,05	-0,53	-0,12	-0,01	-0,05	0,00	0,14	-0,05	0,07	0,18	-0,04	-0,02	-0,02	0,07	-0,03	0,24	0,19	-0,06	-0,35	0,10	0,20	0,23	-0,05	0,21	0,15
RS	7.6636	12%	0,440	-0,72	-0,36	-0,33	-0,78	-0,23	-0,22	-0,15	-0,01	-0,16	-0,26	-0,13	-0,02	-0,15	-0,22	-0,13	-0,14	-0,13	0,03	-0,01	-0,25	-0,56	-0,30	0,00	0,01	-0,26	0,00	-0,11
SC	3.5250	12%	0,422	-0,74	-0,28	-0,27	-0,75	-0,25	-0,24	-0,17	-0,02	-0,18	-0,25	-0,12	-0,04	-0,26	-0,24	-0,24	-0,15	-0,25	0,04	0,03	0,28	-0,57	-0,22	0,00	-0,27	-0,01	-0,17	
SE	1.8640	18%	0,596	-0,46	-0,01	0,21	-0,48	0,03	0,04	0,10	0,25	0,10	-0,00	0,13	0,24	0,01	0,03	0,03	0,12	0,02	0,28	0,25	-0,01	-0,30	0,05	0,26	0,27	0,00	0,26	0,2
SP	1.6370	12%	0,436	-0,72	-0,27	-0,25	-0,73	-0,23	-0,22	-0,15	-0,01	-0,16	-0,26	-0,13	-0,02	-0,25	-0,22	-0,22	-0,14	-0,24	0,02	-0,01	-0,27	-0,56	-0,21	-0,00	0,01	-0,26	0,00	-0,11
TO	1.6396	13,5%	0,490	-0,67	-0,21	-0,20	-0,68	-0,18	-0,17	-0,10	0,04	-0,11	-0,21	-0,08	0,03	-0,10	-0,11	-0,16	-0,09	-0,16	0,02	0,04	-0,31	-0,51	-0,15	0,05	0,07	-0,21	0,05	0,00

Fonte: CONFAZ.

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.

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 as outras 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. Ou seja, 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 inferior³⁷.

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 transfere aos contribuintes substituídos o dever de realizar controles e se submeterem a procedimentos morosos, que podem, inclusive, prejudicar o prazo de entrega dos produtos, dada a insegurança da arrecadação e repasse do imposto.

Outro problema relacionado ao tema é a guerra fiscal que gera incerteza sobre os investidores, já que obtêm benefícios que posteriormente podem ser declarados ilegais pelo Poder Judiciário. Nos termos do art. 2º, §2º da Lei Complementar nº 24/1975, é proibida a concessão de qualquer tipo de benefícios ou incentivos fiscais pelos estados, exceto nos casos em que são aprovados por unanimidade por estes, no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz). Contudo, essa lei nunca foi respeitada, e diversos estados concedem benefícios à revelia desse órgão.

Em resumo, a atual sistemática de tributação dos combustíveis no Brasil é extremamente complexa, ineficiente e inflacionária, além de facilitar vários tipos de fraudes e evasão fiscal.

Atualmente, existem várias propostas para o aperfeiçoamento da tributação no setor de combustíveis. As proposições consideram o cenário atual, mas também tendências futuras de mercado. Tem-se em mente, por exemplo, a ampliação no número de importadores independentes de combus-

37 Cf. Relatório relativo ao 1º semestre de 2018 elaborado pelo Subcomitê de Tributação do Programa Combustível Brasil, p. 31.

tíveis, a permissão da ANP para que distribuidoras importem derivados diretamente, bem como a recente divulgação do plano de venda de ativos da Petrobras.

Buscando dar concretude as transformações necessárias na estrutura de cobrança de tributos sobre o setor de combustíveis, 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.

EM RELAÇÃO AO ICMS

- Implantação do ICMS Monofásico concentrado no produtor e no importador, com a eliminação do ICMS-ST, que deixou de fazer sentido desde a decisão do STF sobre definitividade da substituição tributária, mantendo-se, de toda forma, o direito ao crédito para os contribuintes que não tiveram na venda desses produtos sua atividade empresarial, como ocorre atualmente.
- Com a implementação do sistema monofásico, o estabelecimento de alíquotas únicas de ICMS, em todo o território nacional, por produto, ou no mínimo regionais.
- O ICMS pode ter um sistema de alíquotas fixas, *ad rem*, a serem aplicadas de acordo com o preço do produto, como sugerido para o PIS/COFINS acima.

CREDITAMENTO DE TODOS OS INSUMOS E MATÉRIAS-PRIMAS DA CADEIA DE PRODUÇÃO

- Outra medida importante, seria eliminar a limitação de creditamento de todos os insumos e matérias-primas da cadeia de produção – bem como dos bens de capital e de uso e consumo – de modo a consagrar de forma efetiva o princípio da não cumulatividade do ICMS, do PIS e da Cofins. Para que esses impostos se tornem verdadeiramente não cumulativos e para que haja maior desoneração da cadeia produtiva, necessita-se implementar o creditamento financeiro, bem como possibilitar o creditamento de bens de capital e de uso e consumo; tal como ocorre nos sistemas que utilizam a metodologia do Imposto sobre Valor Agregado (IVA).

CONTROLE SOBRE PAGAMENTO E REPASSE DE TRIBUTOS (ESPECIALMENTE ICMS-ST)

- Por fim, é preciso que os mecanismos de controle, pagamento e repasse do ICMS-ST, que hoje é realizado essencialmente pela Petrobras por meio do SCANC, também sejam estendidos para os agentes econômicos que vão adquirir as refinarias que estão sendo vendidas pela Petrobras. Sem esse controle estabelecido de forma clara, a venda dos ativos poderá gerar prejuízos à arrecadação e potencial aumento da concorrência desleal por conta do não recolhimento de tributos.

A implementação das propostas acima poderia ter um efeito colateral positivo adicional. 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 há obrigações específicas das distribuidoras em relação ao recolhimento de ICMS

e PIS/COFINS³⁸. 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 assunto³⁹. Com a implementação da monofasia, 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.

No entanto, como será destacado nos próximos parágrafos, as questões críticas relacionadas à venda direta não se esgotam no aspecto tributário, de modo que qualquer discussão sobre esse tema deve ser realizada com grande cautela.

Ainda em relação à superação do problema tributário, uma alternativa para a viabilização da Venda Direta antes da implementação da monofasia, evitando o problema tributário, seria a criação das chamadas distribuidoras vinculadas, ou seja, a criação de personalidades jurídicas próprias (CNPJ's específicos), por meio dos quais poderiam ser feitos os controles das obrigações tributárias e regulatórias. Nessa situação, a distribuidora vinculada seria responsável por arrecadar os tributos correspondentes e afastaria os riscos mencionados acima⁴⁰.

Superado o problema tributário, seja pela implantação da monofasia, seja pela alternativa imediata da implantação da distribuidora vinculada, restariam, ainda, preocupações de três ordens para implantação da Venda Direta: (i) controle de qualidade dos combustíveis, (ii) estrutura logística e (iii) implementação do Programa Renovabio

As discussões sobre adoção da Venda Direta não podem ignorar que no modelo regulatório 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:

38 Destaca-se aqui o exemplo emblemático dos TRR's: 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.

39 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>>.

40 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.

- 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;
- 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 pelos 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;
- 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 benefícios para o consumidor e para a garantia da segurança do abastecimento, com a entrega de um produto de qualidade com menor impacto ao meio ambiente. A eventual 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 detalhada, qualquer perspectiva de au-

mento no quadro de fiscalização da ANP. Trata-se de questão que não deve ser subestimada, uma vez que o Brasil, na história recente, passou por graves problemas relacionados à qualidade do combustível e ainda são frequentes as operações em que a ANP identifica fraudes e adulterações. A retirada das distribuidoras, sem a necessária introdução de um novo, mais complexo e muito maior aparato fiscalizatório (que não ocorrerá a curto prazo), pode gerar consequências negativas. Desse modo, as questões mencionadas relacionadas ao controle de qualidade só podem ser enfrentadas a partir do estabelecimento de regras isonômicas entre produtores e distribuidores referentes a amostras, testes de qualidade, procedência do combustível e responsabilização por inconformidades.

Com uma segunda ordem de preocupações com a implementação da Venda Direta está a questão logística. Haverá de um lado, significativo aumento de custos de transporte, que tende a onerar o consumidor final, e de outro, desincentivo à realização de investimentos em modais de alto volume (dutos e ferrovias), 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". 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. 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 con-

tratação, podendo chegar a R\$252 milhões de reais referidos custos.

Por fim, há que se ressaltar que a permissão da Venda Direta coloca em risco o Programa RenovaBio. Como tratado na Seção 2.4 a seguir, as distribuidoras têm um papel central 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 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 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 4 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 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 esses motivos, a implantação da Venda Direta demandaria a revisão da estrutura do programa, assim como o estabelecimento de uma outra dinâmica de fiscalização e emissão dos créditos de descarbonização.

As questões críticas acima indicadas demonstram que a avaliação de efeitos positivos da liberação da Venda Direta deve ser objeto de análise cautelosa. Isto porque, além das possíveis distorções geradas no mercado pela sua implementação, os efeitos positivos associados à medida são amplamente questionáveis. 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. Além de não se ter conhecimento do racional adotado para o cálculo deste valor, 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. Na realidade, 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, conforme dados já apresentados, 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 acima apresentados, a fim de que possam ser sopesados os efeitos positivos e negativos oriundos da eventual liberação da Venda Direta.

2.3

Combate à Evasão Fiscal e à Adulteração de Combustíveis

Em mercados com alto peso da carga tributária e margens comprimidas tais como o de distribuição de combustíveis, 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 fiscal⁴¹.

No mercado de combustíveis líquidos brasileiro, a insegurança jurídica alimentada pela estrutura tributária irracional e a existência de brechas que permitem que agentes de mercado tenham a sonegação contumaz como estratégia competitiva são problemas crônicos a serem enfrentados com prioridade. Neste momento, apresentamos os principais problemas relacionados a este tema e propomos medidas adicionais que poderiam ser implementadas de imediato para combatê-los.

A gravidade dessas práticas se revela pelo grande potencial de distorção da lógica competitiva de livre mercado. Agentes que incorrem em práticas ilícitas conseguem

oferecer ao mercado produto com preço abaixo dos níveis de mercado, sem a contrapartida de uma maior eficiência ou produtividade em seus processos.

No ambiente tributário atual, o mercado acaba por premiar via demanda o fraudador em detrimento dos atores que atuam de acordo com as regras. Além de prejudicar os agentes já estabelecidos no setor em razão da concorrência desleal, as práticas reiteradas de sonegação fiscal reduzem os incentivos à entrada de novos investimentos e a permanência de empresas que competem via concorrência leal. No Brasil, os problemas derivados de práticas desleais de concorrência estiveram, inclusive, diretamente relacionados à saída de players internacionais do mercado de distribuição e revenda.

As razões para a manutenção desse cenário, que afetam de maneira estrutural a competitividade e produtividade do setor, estão no histórico de criação de regras tributárias com forte potencial de questionamento no judiciário, baixa punibilidade de agentes que, de maneira contumaz, descumprem a lei, e na morosidade para apuração e punição de crimes fiscais relacionados ao setor de combustíveis líquidos.

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 BCG⁴², os tributos da gasolina C tem um peso 2,5 vezes maior que as margens da distribuição e da revenda jun-

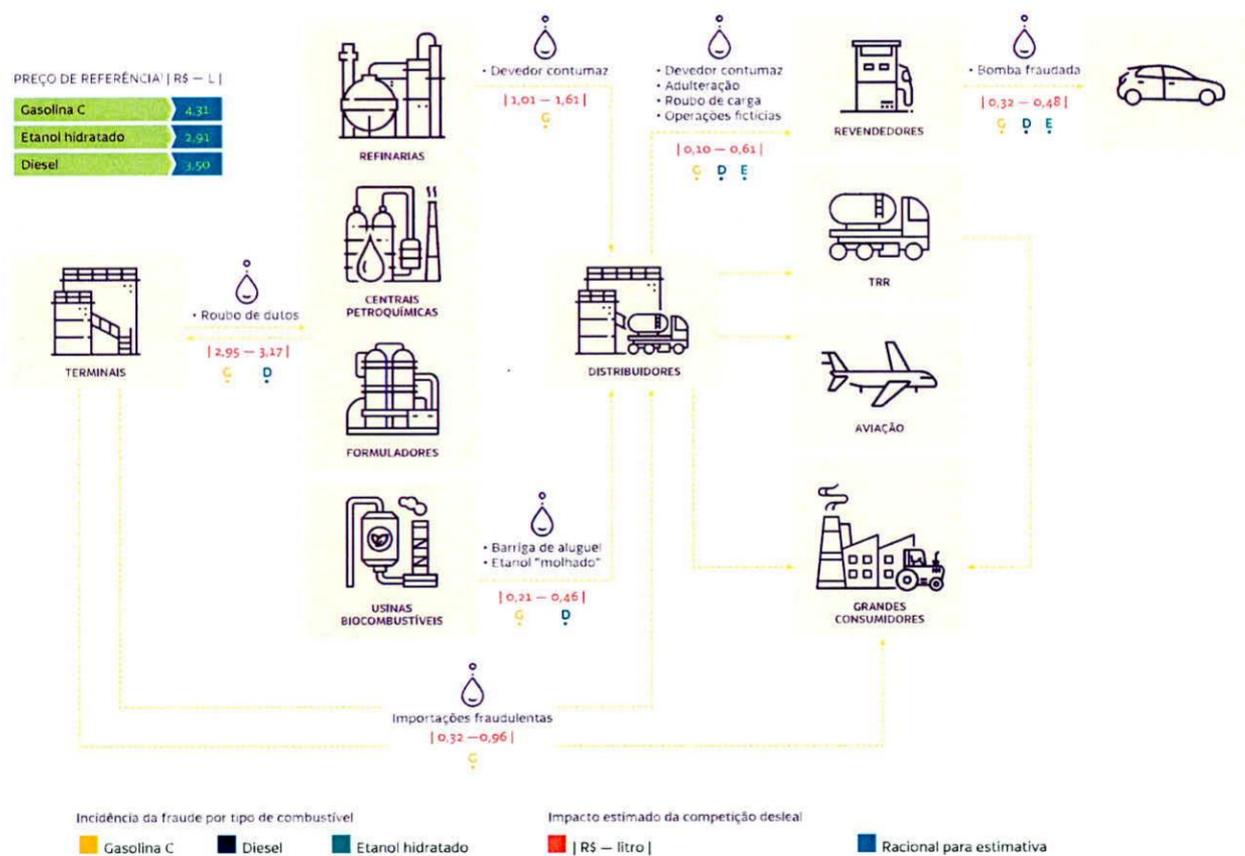
41 Fundação Getúlio Vargas *apud* Boston Consulting Group (BCG). Agenda para a Competitividade da Cadeia de Combustíveis no Brasil. Dez. 2018, p. 17. Disponível em: <http://image-src.bcg.com/Images/BCG-Competitividade-na-Cadeia-de-Combustiveis_tcm14-210275.pdf>. Acesso em: 26.02.2019.

42 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>. Acesso em: 12.06.2019.

tas. 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. Desse modo, verifica-se que a alta relação entre tributação e margem de distribuição-revenda con-

tribui de forma significativa para os potenciais ganhos aos sonegadores. As figuras a seguir sintetizam um conjunto de práticas ilícitas comuns no mercado e indicam os potenciais ganhos decorrentes de cada uma dessas ilegalidades.

Figura 3
Ganhos potenciais decorrentes de ilegalidades⁴³



43 Idem. Ibidem. p. 29.

Figura 4
Possíveis benefícios auferidos por práticas ilegais⁴⁴

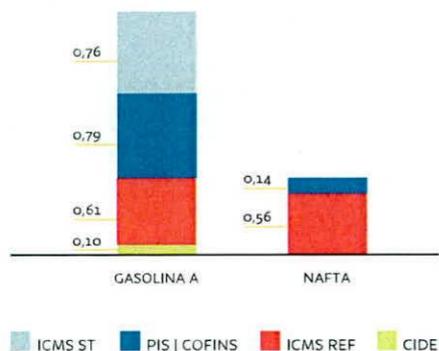


É notório que essas graves práticas de evasão fiscal são realizadas em detrimento de todo arcabouço regulatório que visa à qualidade e à segurança. No elo da importação, em razão da similaridade entre a molécula de gasolina A e da nafta, é recorrente o uso fraudulento desta para evitar o pagamento de impostos. Importa-se a nafta, recolhe-se o tributo correspondente, no entanto, esta é comercializada pelos fraudadores como gasolina. No gráfico a seguir pode ser observada a drástica diferença entre o nível de tributação da nafta e da gasolina A.

É importante notar que as informações sobre a importação de nafta não estão sub-

metidas aos controles do SCANC, ou seja, não se submetem aos mecanismos de controle de rastreamento e recolhimento de tributos da gasolina, o que agrava ainda mais o quadro. Essa conduta de uso de nafta em substituição à gasolina é facilitada por incentivos estaduais como o pagamento de ICMS com precatórios. Importante ainda ponderar, que a tributação de ICMS de derivados é regida pelo princípio do destino, ou seja, onde o produto é consumido. Ao permitir a importação de gasolina como nafta, sem o devido controle, o estado de importação prejudica os estados de destino daquele produto sem qualquer responsabilização.

Gráfico 13
Nível de Tributação Nafta e Gasolina A (Fev/2019–São Paulo)



Fonte: Elaboração interna.

44 Idem. Ibidem. p. 30.

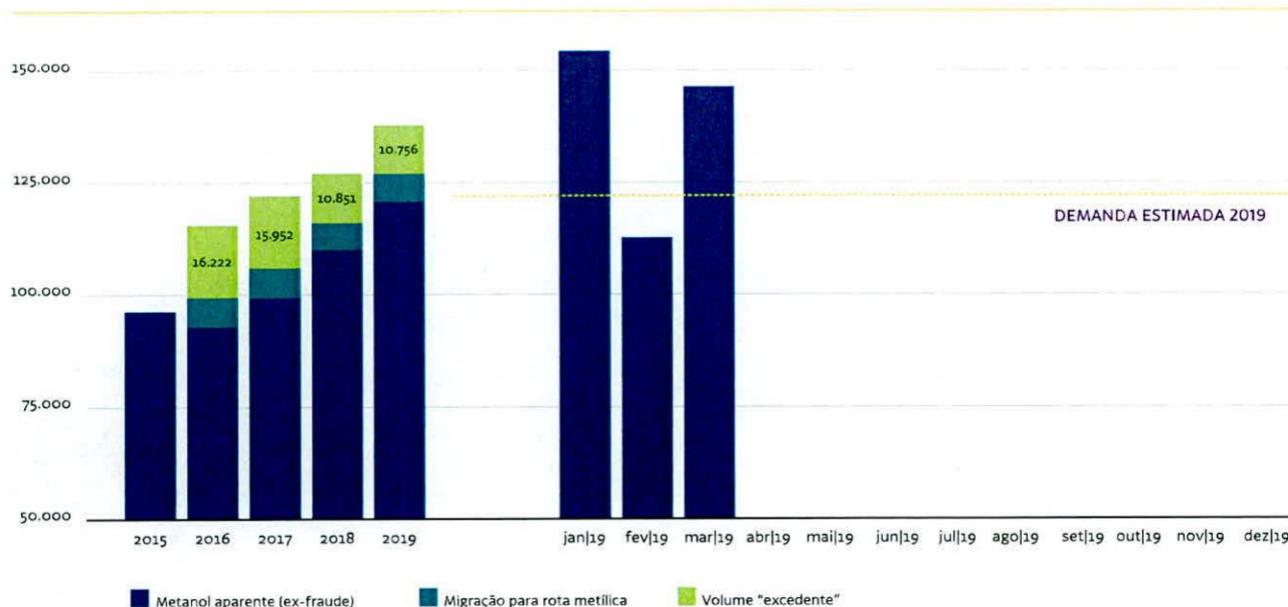
Em razão da sua natureza, as soluções para essa modalidade de fraude demandam a articulação de órgãos como ANP, Receita Federal Brasileira, CONFAZ e Fazendas Estaduais. Pode-se destacar o papel protagonista que o CONFAZ pode exercer ao ativamente disponibilizar informações às autoridades sobre origem, destino e tributação de produtos, além de padronizar tanto procedimentos quanto à carga fiscal e forma de pagamento do ICMS, evitando que benefícios sem razão levem a perdas fiscais.

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 bio-

diesel. 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, além de riscos à saúde.

Gráfico 14
Disponibilidade de Metanol (m³/mês)

DISPONIBILIDADE DE METANOL — m³ | mês

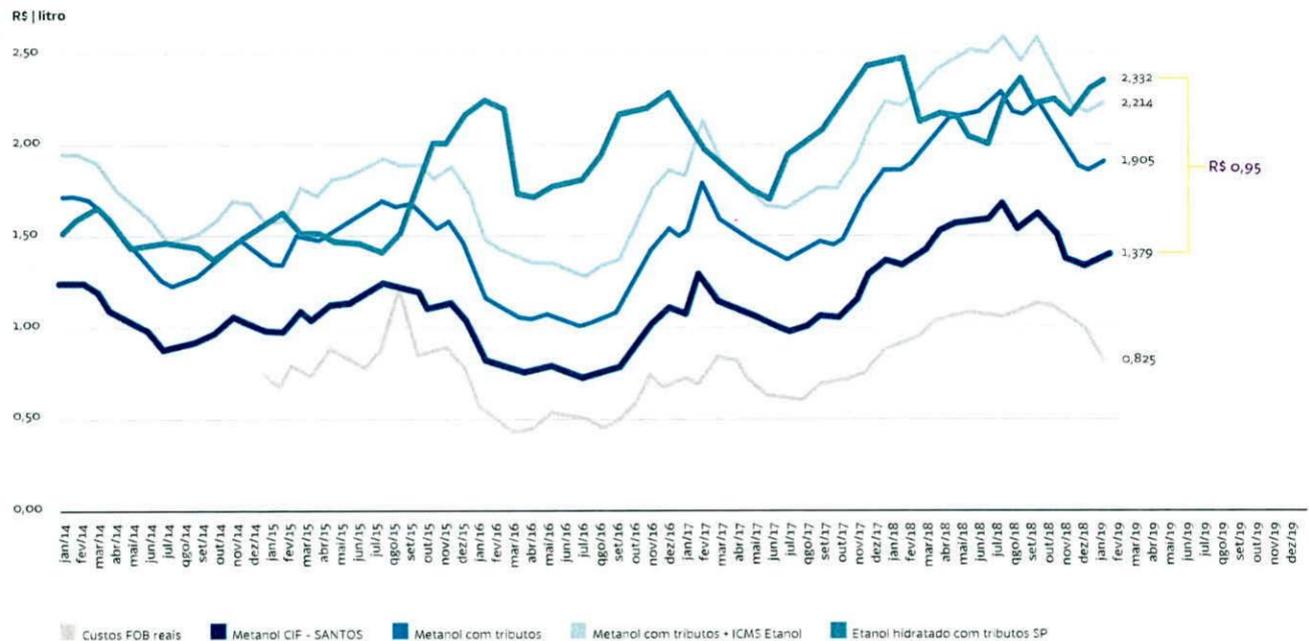


Notas: • Manutenção do volume "excedente" (sem destinação conhecida) em 10,8 ml/mês no 1º trimestre 2019.
• Aumento das importações justificado pelo aumento da produção de biodiesel.
• 1º trimestre/18 tinhamos B8 e no 1º trimestre/19 temos B10.

Fonte: AliceWeb (MDIC) | ANP

Gráfico 15 Diferença de custo metanol e etanol hidratado SP

METANOL (CIF — SANTOS) X ETANOL HIDRATADO SP



Notas: Diferença de custos aumentou no 1º trimestre/19 mas tende a cair devido à safra, e se os custos do metanol e do dólar permanecerem no patamar atual.
Fonte: Methanex | CEPEA | ESALQ | AliceWeb (MDIC) | Atlas.Cotepc

No âmbito da revenda, por sua vez, podem ser observadas as fraudes nas bombas dos postos revendedores. Em geral, trata-se de uma fraude do volume carregado no veículo 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 final. Em um contexto de crise econômica, essas fraudes tornam-se cada vez mais recorrentes pela redução da demanda e por fiscalização com orçamentos reduzidos. As fraudes nas bombas dos postos revendedores têm como princi-

pais impactos (i) o incremento da concorrência predatória com preços menores na revenda, o que resulta no fechamento de postos não fraudulentos; (ii) riscos de abastecimento de produtos de qualidade; e (iii) lesão ao consumidor. Para combater esse grave tipo de irregularidade, é necessário que sejam amplamente aplicadas leis que cassem inscrição estadual de revendedores que pratiquem fraudes nas bombas, papel que pode ser realizado em conjunto pela ANP e autoridades fazendárias.

Outro foco de preocupação é a sonegação fiscal na cadeia de etanol. Nesse modelo fraudulento, cria-se uma distribuidora, que não recolhe tributos, acumula-se uma grande dívida tributária e, ao ser atuada pela Fazenda em um período entre três e

cinco anos, a distribuidora fraudadora requer recuperação judicial e reinicia a prática com uma nova empresa. 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 2 Sonegação fiscal na cadeia de etanol



Fonte: Elaboração interna.

No estado de São Paulo, por exemplo, os impostos sonegados podem representar 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 raras práticas estão associadas a condutas anticoncorrenciais coordenadas, tais como a formação de cartéis. Mesmo que carente o elemento da coordenação, as condutas ilícitas acima descritas geram uma situação de concorrência desleal que concede vantagens artificiais aos players que descumprem a lei.

Ainda, a sonegação introduz uma poderosa fonte de assimetria de informação e torna menos eficaz o modelo de competição do

setor. Do ponto de vista do mercado *spot*, a imagem dos postos revendedores é elidida, fortalecendo-se o imaginário da “gasolina batizada”. Além disso, em razão do abalo na confiança na fiscalização realizada pelos órgãos competentes é reduzida a possibilidade de entrada de grandes players internacionais no setor. Por fim, sob o ponto de vista da proteção ao consumidor, essas práticas reduzem substancialmente a qualidade do combustível oferecido e gera insegurança do abastecimento.

Em síntese, a Raízen compreende que os devedores contumazes muitas vezes atuam com aparência de legalidade, mas fazem do não pagamento de tributos o fundamento do seu modelo de negócios, abusando, por exemplo, de institutos como parcelamento de dívidas, anistias e recuperação judicial. Diante dos problemas acima identificados as discussões relativas à evasão e adulteração de combustíveis são, portanto, fundamentais ações para promover a concorrência leal e o bem-estar do consumidor.

Quadro 2 Um setor relevante, mas frágil



Nesse contexto, torna-se necessária a criação de uma Força Tarefa Nacional para combate dessas práticas mediante a atua-

ção conjunta de diversos órgãos do Estado. Essa atuação integrada teria as seguintes medidas como prioritárias:

- Identificação, avaliação e acompanhamento de potenciais fraudes e fraudadores a partir do cruzamento de informações de movimentação, estoques, compras e comercialização, com o uso intensivo de tecnologia e centralização do controle das operações;
- Integração do planejamento e ações de fiscalização com combate mais focado e menos custoso, seguindo o modelo proposto na Operação Rosa do Ventos⁴⁵;
- 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;
- 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;
- Integração federativa com aproveitamento dos trabalhos realizados pelas áreas fiscais e de repressão ao crime organizado nos estados.
- 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.

Complementarmente, é fundamental a criação de sistema de monitoramento do transporte e operação no setor, gerido por um Centro Integrado de Monitoramento de Combustíveis. O Centro englobaria cinco ministérios (Casa Civil, Justiça, MME, Economia e Infraestrutura), agências reguladoras correlatas, Receita Federal, Confaz e Ibama e integraria todos os sistemas associados existentes tais como SIMP, Nfe, Cte, Siscomex, e outros, além de incorporar novos sistemas de monitoramento de deslocamento de produto e cruzamento de informações fiscais e físicas. O Decreto 8.789/2016, que trata do compartilhamento de bases de dados federais embasaria a integração.

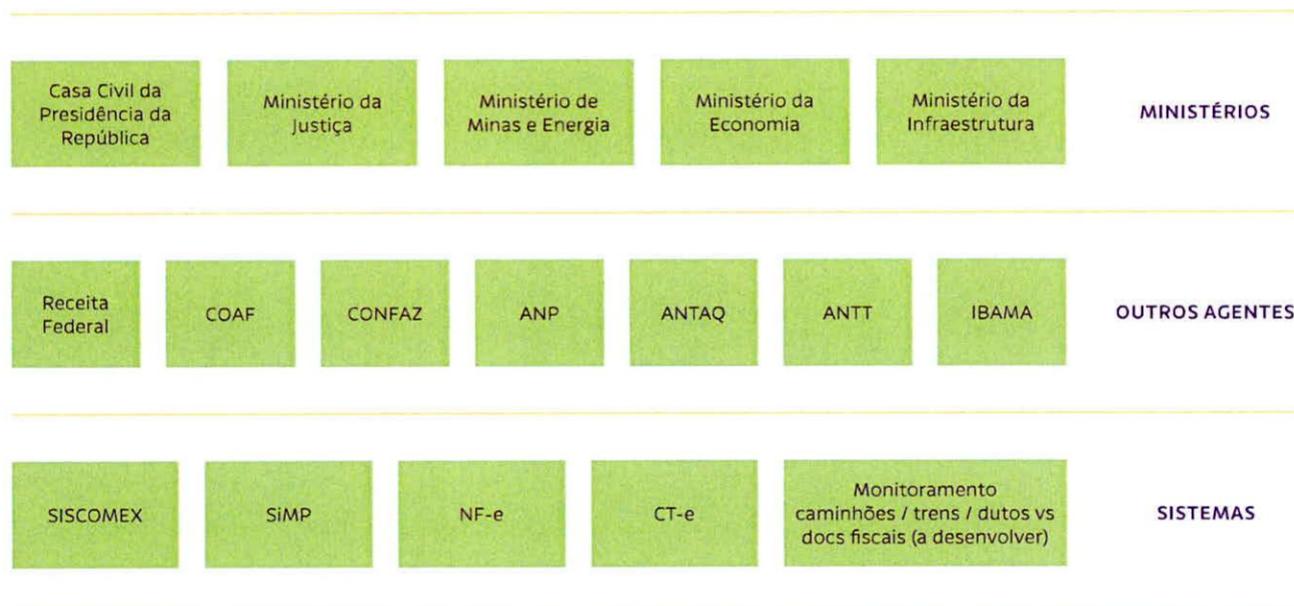
O Centro teria o papel de monitorar em tempo real o deslocamento, armazenamento e distribuição de combustíveis con-

45 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-sonegacao>. Acesso em 17.06.2019.

tribuindo para a garantia do abastecimento nacional; através do cruzamento das informações de faturamento, despacho e recebimento dos produtos, e possibilitaria a detecção de fraudes fiscais e adulterações. O maior benefício desta ação seria a criação de condições para um planejamento de

fiscalizações mais eficientes e menos custosas ao sistema, garantindo um combate eficaz ao comércio irregular. Estimativas iniciais indicam que o Centro de Monitoramento teria a capacidade de coibir até R\$ 10 bilhões de perdas anuais com sonegação e adulteração de produtos.

Quadro 3 Centro Integrado de Monitoramento de Combustíveis



Fonte: Elaboração interna.

Como parte do processo do Centro Integrado, deveria ser desenvolvido um sistema de monitoramento e rastreamento de produtos em tempo real que disponibilizaria:

- i. dados atualizados dos veículos rastreados que realizam o transporte do combustível,
- ii. Barreiras eletrônicas com leitoras de placas e pesagem dinâmica dos veículos;
- iii. Cruzamento das informações armazenadas com documentos fiscais de vendas, transferências e frete.

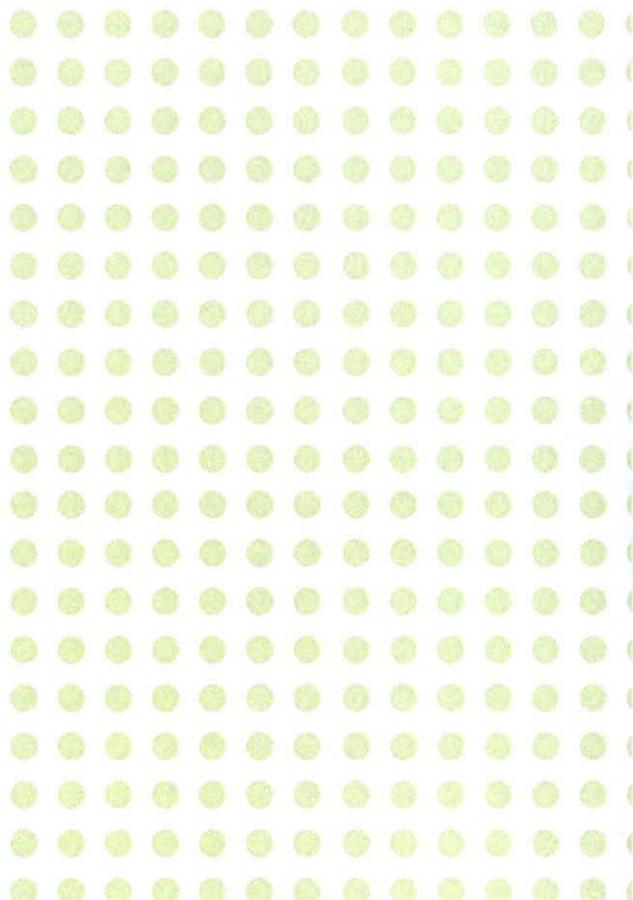
Desse modo, o sistema online de monitoramento de transporte aumentará a eficiência na coibição de fraudes, desvios e roubos de combustíveis na medida em que irá permitir visualização das trajetórias de transporte, controle da passagem de combustível em unidades de processamento autorizadas sendo possível a emissão de rápidos alertas quando for verificado comportamento indevido.

Quadro 4
Sistema online de monitoramento de transporte



Fonte: Elaboração interna.

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 5 Sistema de monitoramento de postos



Fonte: Elaboração interna.

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 284/2017⁴⁶ e Projeto de Lei nº 1646/2019⁴⁷, que trabalham as bases normativas para a tipificação do Devedor Contumaz. De forma análoga, o incremento da

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

47 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.

fiscalização e punição por meio de sanções mais rígidas para ações reiteradas ligadas a organizações criminosas deve ser considerada como uma medida fundamental.

Por fim, para distinguir a atuação dos agentes de mercado em situação regular 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 em conformidade com 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 anti-competitivas 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 (i) configura reiteração de uma prática evasiva; (ii) seja realizada em um mercado de alta tributação e baixa margem de lucro; (iii) resulte em aumento significativo de participação no mercado relevante analisado; (iv) exista correlação entre o aumento de 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.



Em síntese, a Raízen entende que a adoção de um plano estruturado para coibição de tais práticas é fundamental para afastar os riscos de extinção, no longo prazo, do modelo de negócios atualmente adotado por parte das distribuidoras, que busca, principalmente, prestar serviços de qualidade e confiança para os consumidores. As práticas ilícitas tratadas nessa seção não só ge-

ram efeitos danosos imediatos sobre os revendedores que buscam por 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 Brasil.

2.4

Implementação do Programa RenovaBio

Nos próximos anos, um dos principais estímulos à produção de biocombustíveis no Brasil será o programa RenovaBio, política nacional de biocombustíveis instituída pela Lei nº 13.576/2017. A origem do programa está intimamente ligada à assinatura do Acordo de Paris, em 2015, por meio do qual o Brasil assumiu o compromisso de reduzir seu nível de emissão de gases do efeito estufa (GEEs) em 37%, sobre a base de 2005, até o prazo de 2025, e em 43%, sobre a mesma base, até 2030. O Acordo foi ratificado pelo Congresso brasileiro em agosto de 2016 e contribuiu, naquele momento, para recolocar na pauta de discussões temas estratégicos e de política pública para o Brasil.

O RenovaBio foi concebido como forma de entregar uma solução que endereçasse, de uma só vez, ambos os desafios. De um ponto de vista do abastecimento, o aumento da produção de biocombustíveis foi considerado uma alternativa lógica bastante adequada, pois esse tipo de produto permite contornar os gargalos nacionais e regionais de infraestrutura, uma vez que a cadeia de Biocombustíveis tem produção pulverizada desde o interior do País, ou seja, não depende de internalização marítima e da produção concentrada em refinarias próximas da costa, como é o caso dos derivados de petróleo.

Ao mesmo tempo, do ponto de vista ambiental, restou constatado que os biocombustíveis têm um dos melhores níveis de sustentabilidade no segmento de transportes, na medida em que a pegada de carbono de veículos movidos a biocombustíveis e/ou veículos híbridos (biocombustíveis + elétricos) é inferior até mesmo à dos veículos puramente elétricos europeus⁴⁸. Com isso em mente, e considerando que boa parte da emissão de GEEs da economia brasileira se deve à energia usada nas atividades

48 Considerando inclusive a evolução da tecnologia e os veículos projetados até 2040. Para um sumário de resultados atualizados, ver Clemente, Marcos. Pegada de Carbono: Biocombustíveis x Veículo Elétrico. *Seminário Futuro da Matriz Veicular no Brasil*, 2019. (Apresentação.). Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/images/Palestras/Matriz-Veicular-2019/14-apresentacao-marcos-clemente-aea.pdf>>. Acesso em: 26.07.2019.

de transporte e logística, o projeto de lei do *RenovaBio* concluiu que “Difícilmente poderão ser cumpridos os compromissos assumidos no Acordo do Clima [de Paris] sem a ampliação do uso racional e econômico de biocombustíveis.”⁴⁹

A partir desse contexto, o programa *RenovaBio* foi aprovado tendo como principais objetivos:

- i. contribuir para o cumprimento dos compromissos determinados pelo Brasil no âmbito do Acordo de Paris;
- ii. promover a adequada expansão dos biocombustíveis na matriz energética, com ênfase na regularidade do abastecimento de combustíveis; e
- iii. assegurar a previsibilidade para o mercado de combustíveis, induzindo ganhos de eficiência energética e redução de emissões de gases causadores de efeito estufa na produção, comercialização e uso de biocombustíveis⁵⁰.

Como indutor de crescimento da participação da matriz de combustíveis mais limpos, o programa desempenhará importante papel na substituição de combustíveis fósseis com mais nível de emissões de dióxido de carbono (CO₂) por combustíveis com menor pegada de carbono como o etanol. Um ingrediente central para as expectativas otimistas em relação ao sucesso do programa é seu desenho cooperativo entre governo e mercado, por meio do qual as ferramentas de intervenção estão desenhadas de modo a respeitar a lógica de funcionamento da oferta e da demanda. Assim, em vez de lan-

çar mão de recursos mais dirigistas, tais como o tabelamento de preços ou o controle direto de oferta, o *RenovaBio* reflete a escolha de construir um desenho de incentivos em nível macro para aproveitar mecanismos de mercado e a livre concorrência, direcionando-os à consecução dos objetivos desejados.

Os objetivos de redução de emissões para a matriz de combustíveis foram definidas por um período dez anos pela Resolução CNPE nº 5, de junho de 2018, e estendida pela Resolução CNPE nº 15, de junho de 2019. A meta é que, no primeiro ano da política (2019), haja uma redução de 1% na intensidade de carbono do setor em relação a 2018, percentual equivalente a 16,8 milhões de toneladas de CO₂, o que deverá aumentar gradativamente em bases anuais até uma redução total de cerca de 11% em 2029, ou 95,5 milhões de toneladas da molécula, com margem para cenários diferentes de até 4,5 milhões de toneladas para mais ou para menos a cada ano.

Nos termos do programa, as metas nacionais estabelecidas pelo CNPE serão desdobradas em metas individuais compulsórias anuais para os distribuidores de combustíveis, proporcionalmente às suas respectivas participações no mercado de combustíveis fósseis, conforme contabilizadas pelo Sistema de Informações de Movimentação de Produtos (SIMP). As metas individuais foram objeto de Consulta Pública e a fórmula para sua determinação anual foi prevista pela Resolução ANP nº 791/2019. Para 2019, o cálculo já foi realizado e publicado por meio do Despacho nº 495/2019, da diretoria da ANP. Pelo documento, as três maiores

49 Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 9.086/2017, de 14 de novembro de 2017, p. 12. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=2150C3A86E5BC39F4D54D90A1B31F3B2.proposicoesWebExterno2?codteor=1621979&filename=PL+9086/2017>. Acesso em 26.07.2019.

50 ANP. <<http://www.anp.gov.br/biocombustiveis/RenovaBio>>. Acesso em: 04.07.2019.

distribuidoras do país serão responsáveis pela redução de 11,2 milhões de toneladas de gás carbônico, cerca de 66,7% da meta total do ano, sendo a Petrobras responsável por 4,8 milhões, a Ipiranga responsável por 3,5 milhões e a Raízen, por 2,9 milhões de toneladas. As distribuidoras que não atenderem a meta anual estarão sujeitas a multa proporcional à redução devida de carbono, de cem mil a cinquenta milhões de reais.

Além das metas compulsórias atribuídas a distribuidores, produtores e importadores de biocombustíveis podem aderir ao programa e obter certificação de produção eficiente de biocombustíveis, com validade de três anos. Com isso, os produtores e importadores de biocombustíveis que voluntariamente aderirem ao programa poderão, a partir dessa produção certificada, emitir e, então, comercializar esses créditos no mercado – leilões e bolsa de valores –, por intermédio de instituições financeiras. As distribuidoras, por sua vez, deverão comprovar o cumprimento de metas individuais com-

pulsórias por meio da compra de Créditos e Descarbonização (CBIO). Nessa dinâmica, os distribuidores de combustíveis cumprirão a meta individual compulsória anual ao comprovar a propriedade dos CBIOs em sua carteira.

Para aprofundar o estímulo à produção e comercialização de biocombustíveis produzidos de acordo com a certificação, os distribuidores poderão reduzir sua meta individual ao adquirir de produtores certificados, e o distribuidor terá uma margem para comprovar até 15% de sua meta anual no ano subsequente. Todos esses mecanismos correrão de maneira independente à regra atualmente consolidada que determina a adição volumétrica de biocombustíveis aos combustíveis fósseis revendidos pelo distribuidor. A emissão de certificados será feita por firmas inspetoras devidamente registradas e o monitoramento da execução da política ficará a cargo do Comitê RenovaBio, no âmbito do Ministério de Minas e Energia.

Quadro 6 Linha do tempo da implementação do RenovaBio⁵¹



51 <<http://www.mme.gov.br/documents/10584/135676503/linhat+do+tempo+v4.pdf/918a22ba-34ee-4940-8eb0-d160bf4bceba>>.

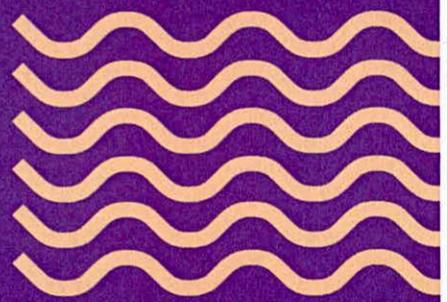
Devidamente implementado, o RenovaBio representa uma importante ferramenta de estímulo ao aumento da produção de biocombustíveis, reconhecendo o papel estratégico desse tipo de combustível na matriz energética nacional

Vale lembrar que o RenovaBio se insere no arcabouço regulatório mais amplo dos combustíveis. Por isso, é fundamental que o programa entre em diálogo e integração com as políticas mais amplas desse setor, operando com sinergias em vez de entrar em contradição com tais normas, sob pena de ser contraproducente aos seus próprios objetivos. Para funcionar adequadamente, portanto, o primeiro desafio é não causar uma disrupção no atual modelo. Pelo contrário, a regulamentação e implementação do RenovaBio deverá, idealmente, preservar a estabilidade e previsibilidade regulatória, especialmente porque sua constituição tem em mente a cooperação e o uso de mecanismos de mercado, que requerem sempre um grau robusto de segurança jurídica.

Uma das questões mais prementes nesse sentido é evitar que eventual autorização regulatória para venda direta de etanol desestruture a cadeia de responsabilidades, metas e governança do programa RenovaBio. Com efeito, o controle de qualidade e a segurança do abastecimento, enquanto finalidades centrais do marco regulatório do setor, são realizados por meio dos distribuidores, que na média oferecem uma infraes-

trutura adequada para responder às determinações tributárias e regulatórias. Desse modo, a retirada dos distribuidores da cadeia de biocombustíveis por meio de uma regulação mal concebida de venda direta não seria desejável. O RenovaBio corrobora em larga medida essa constatação, visto que o distribuidor, ao ser receptáculo das principais ferramentas da política – quais sejam, a meta individual e o incentivo de mercado via compra de CBIOS –, se firma como uma de suas peças centrais, um ponto de controle fundamental para seu sucesso.

Devidamente implementado, o RenovaBio representa uma importante ferramenta de estímulo ao aumento da produção de biocombustíveis, reconhecendo o papel estratégico desse tipo de combustível na matriz energética nacional. O elevado percentual de veículos flex na frota leve nacional e a disponibilidade de recursos agrários para a produção de biocombustível, bem como espaço para aumento da eficiência no aproveitamento da biomassa nacional, fazem com que as perspectivas do mercado em relação à política sejam, ao mesmo tempo, realistas e positivas. Dentre os benefícios alcançáveis se encontram a redução na emissão de GEEs pelo Brasil, a garantia do abastecimento nacional, o avanço da eficiência energética, a diminuição da dependência externa, o desenvolvimento da tecnologia e da competitividade dos biocombustíveis, e o aumento da oferta e da competição no fornecimento do produto. O desafio é o constante acompanhamento da implementação do programa, o desenho responsável das mudanças regulatórias a ele associadas e a revisão pragmática das metas de descarbonização.



1
2
3
4
5
6

*Competição e
produtividade nos elos
da distribuição e revenda*

Após discutir as medidas necessárias para aumentar a competição no setor de refino, para reorganizar de maneira racional e eficiente a cobrança de tributos, para combater as práticas de evasão fiscal e para implementar de maneira eficaz o Programa RenovaBio; passamos agora a discutir como aprimorar a regulação dos elos da distribuição e revenda. Para isso, recuperam-se os fundamentos da regulação instituída a partir da década de 1990, seus aspectos positivos e negativos, e destacam-se os pontos que poderiam ser aprimorados.

No Brasil, a partir da década de 1990, começa a ocorrer um processo gradual de desregulamentação da cadeia de combustíveis. O primeiro marco de abertura foi a autorização, pela Portaria do Ministério de Minas e Energia nº 362, de 1993, da criação de postos revendedores sem contrato exclusivo com qualquer distribuidora, agentes que ficaram conhecidos no mercado como “revendedores de marca própria” ou de maneira tecnicamente imprecisa como postos de “bandeira branca”⁵². No mesmo ano, a Por-

taria nº 28, de 1993, do Ministério de Minas e Energia, facilitava a criação e a atuação de novas distribuidoras.

Porém, o surgimento de novos agentes sem a existência de regulação adequada, seja do ponto de vista normativo, seja do ponto de vista institucional, tornou a abertura imaginada em um cenário negativo. Sem fiscalização e com insegurança jurídica em relação à cobrança de tributos, várias práticas irregulares foram facilitadas, tais como a adulteração de combustíveis, o descumprimento de contratos de exclusividade e a sonegação de impostos.

Esse cenário inicial de atuação ilegal dos novos agentes nos elos da distribuição e revenda foi reformulado a partir das investigações policiais e parlamentares sobre fraudes no mercado de combustíveis e com a aprovação do novo marco regulatório do setor, definidos pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995, que flexibilizou o monopólio estatal sobre derivados de petróleo, a aprovação da Lei nº 9.478/1997 (“Lei do Petróleo”) e a criação da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

52 A imprecisão decorre do fato de que todos os postos revendedores possuem marcas, porém, em alguns casos os postos reproduzem a marca de distribuidoras, ao celebrar contratos de exclusividade com as mesmas, são os chamados “postos bandeirados”, em outros casos, os postos optam por não celebrar contratos de exclusividade, mas ao contrário do que o termo “bandeira branca” infere, os postos continuam tendo marca, mas estas não estão associadas as marcas das distribuidoras de combustível. Por esta razão, utilizaremos neste trabalho o termo “revendedor de marca própria”, que nos parece tecnicamente mais adequado.

O desenvolvimento de marco regulatório buscou enfrentar, simultaneamente os seguintes desafios: o abastecimento do mercado nacional, a melhoria da qualidade do combustível oferecido ao consumidor, a ampliação da concorrência em um mercado marcado pela forte presença estatal, além da segurança e respeito ao meio ambiente.

Para regulamentar as diretrizes previstas na Lei do Petróleo nos anos seguintes foram editadas diversas portarias e resoluções pela ANP. Nesse cenário destacaram-se a formulação da (i) a tutela regulatória da fidelidade à bandeira⁵³ (Portaria ANP nº 116/2000; Resolução ANP nº 7/2007; Resolução ANP nº 41/2013 e Resolução ANP nº 58/2014); (ii) vedação à verticalização (Resolução ANP nº 116/2000 e Resolução ANP nº 41/2013); e (iii) vedação à venda direta de etanol pelas usinas produtoras aos postos revendedores (Resolução ANP nº 43/2009 e Resolução nº 41/2013). Em complemento às resoluções mencionadas, destaca-se a Lei nº 9.847, de 1999, que organiza, desde então, a fiscalização e penalidades do setor de combustíveis realizada cotidianamente pela ANP (Ver Seção 5).

A Agência Reguladora optou por estimular a competição e proibir a integração vertical entre as etapas de refino/produção de Etanol, distribuição e revenda. A vedação à verticalização tinha como objetivo evitar que um ou poucos agentes econômicos concentrassem participações de mercado nos diversos elos da cadeia, e, ao mesmo tempo, buscava diminuir a probabilidade de práticas dis-

criminatórias que pudessem afetar negativamente a rivalidade do setor e criar barreiras adicionais à entrada de novos agentes⁵⁴.

Nos elos à jusante da cadeia (distribuição e revenda), o modelo desenvolvido a partir da década de 2000 teve como principais efeitos a ampliação da competição, o abastecimento em todas as regiões do Brasil e a ampliação do controle de qualidade dos combustíveis oferecidos ao consumidor.

Como reflexo da regulação, notadamente da tutela regulatória da fidelidade à bandeira, verificou-se a ampliação dos investimentos das distribuidoras na construção de marcas próprias e na diferenciação de produtos, aprofundando, de maneira conexa, os investimentos em ativos específicos, a transferência de know-how e a infraestrutura necessária para garantir o abastecimento.

Esses investimentos tiveram impacto direto sobre a qualidade do serviço oferecido ao consumidor, na medida em que os postos revendedores ampliaram sua gama de serviços e a reputação sobre a qualidade do combustível passou a ser um dos principais ativos associados às marcas. Além disso, os dados evidenciam que nos elos da distribuição e revenda houve entrada efetiva de novos atores e o modelo conseguiu elevar os investimentos em serviços e ofertas voltados ao atendimento do consumidor final.

Ainda sobre os impactos dos investimentos em marca sobre a qualidade do serviço, cumpre destacar que o Poder Judiciário tem

53 Como será melhor abordado abaixo, em linhas gerais, a tutela regulatória da fidelidade pode ser compreendida com o arranjo normativo previsto nas resoluções mencionadas que prevê a possibilidade do revendedor optar entre ostentar a marca de uma distribuidora, exercendo, assim, suas atividades em regime de exclusividade (revendedor bandeirado), ou atuar de forma independente, como posto revendedor de marca própria. Para garantir o cumprimento dessas normas, a Resolução nº 41/2013 prevê que a violação do regime de exclusividade pelos postos bandeirados enseja a aplicação das penalidades previstas na Lei nº 9.847/1999.

54 No cenário atual, essa possibilidade seria agravada considerando a posição de quase monopolista da Petrobras no elo do refino.

reconhecido a importância do atual modelo regulatório, em especial a tutela regulatória da fidelidade à bandeira para a eficiência logística nos segmentos de distribuição e revenda e para o incremento da proteção ao consumidor. Há um entendimento majoritário de que as cláusulas de exclusividade representam uma proteção ao consumidor por representar uma garantia de procedência e qualidade do combustível⁵⁵.

A criação de dois modelos diferenciados de postos revendedores (revendedor com contrato de exclusividade e revendedores de marca própria) contribuiu para o aumento da competição entre distribuidoras. Para atrair novos postos, as distribuidoras competem entre si para o oferecimento de vantagens aos postos para que estes se mantenham vinculados ou venham a assinar contratos de exclusividade. Destaque-se que essa competição não ocorre somente com base no preço de venda do combustível – aspecto essencial, mas não único – podendo ocorrer também com base em serviços financeiros associados, investimentos em marketing, programas de fidelidade e vantagens logísticas relacionadas a prazos e condições de entrega, por exemplo.

Os modelos de governança da relação com revendedores de marca própria diferem

significativamente em razão do grau de investimentos específicos intrínsecos a cada tipo de relação contratual. Nos contratos estabelecidos com postos revendedores de marca própria, não há preocupação com investimentos específicos, fazendo com que as distribuidoras busquem apresentar preços mais competitivos com o objetivo de atrair esse tipo de posto e, consequentemente, ganhar em volume, além de não existir garantia de suprimento, investimento financeiro ou transferência de know-how. Desse modo, observa-se que as relações entre postos revendedores de marca própria e distribuidoras são pontuais (mercado spot), dificilmente formalizadas por meio de contratos escritos.

Em sentido contrário, no embandeiramento, a exclusividade mostra-se como medida voltada à proteção dos investimentos financeiros em ativos específicos, resultando em contratos de prazo. Destaque-se que o contrato de exclusividade funciona também como um mecanismo de garantia de suprimento, uma vez que as distribuidoras possuem contratos mais estáveis e duradouros com produtores e importadores. Além disso, o embandeiramento permite uma captura de margem potencialmente maior ao posto revendedor, uma vez que este se beneficia dos elevados investimen-

55 Nesse sentido, destaca-se, por exemplo, decisão do STJ no Recurso Especial nº 475220/GO, que ressalta o fato de que os contratos de exclusividade usualmente celebrados pelas distribuidoras estão em linha com “os objetivos das políticas nacionais “para o aproveitamento racional das fontes de energia”, apresentados pela Lei nº 9.478/97, à medida que protege os consumidores do consumidor quanto preço, qualidade e oferta dos produtos (art. 1º, III). Não se pode negar que a chamada ‘quebra de bandeira’ confunde o consumidor e torna mais difícil o controle da origem dos combustíveis, favorecendo as empresas que praticam a atividade de distribuição ilegalmente”. Na mesma linha, pode-se destacar a decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo no Processo nº 0002679-72.2012.8.26.0318: “A cláusula de exclusividade garante a certeza que estão adquirindo os produtos gravados pela marca ostentada. Permitir que um revendedor ostente uma marca de fonte determinada distribuidora sem o devido pacto de exclusividade, ou seja, aceite um produto de fonte diversa, é autorizar uma lesão ao direito do consumidor, que não receberia a informação correta e talvez adquirisse um produto inadequado a sua expectativa. Numa realidade onde as notícias de comercialização de combustível adulterado são frequentes, os consumidores se acautelam cada vez mais na procura de postos que comercializam produtos cuja marca é de reconhecida qualidade, daí a importância de se manter um contrato cuja função social está sendo efetivamente atendida”.

tos em marca e programas de qualidade realizados pelas distribuidoras.

Além disso, a consolidação de dois modelos de postos revendedores (revendedor com contrato de exclusividade e revendedores de marca própria) aumentou o poder de barganha da revenda em relação ao distribuidor, na medida em que o posto de serviço pode decidir trocar de bandeira ou simplesmente optar pela marca própria, caso seja mais vantajoso. Da mesma forma, o posto revendedor de marca própria pode decidir, a qualquer

tempo, pelo embandeiramento se esta for a melhor opção para seu modelo de negócio.

Conforme destacado na seção de introdução, o arranjo regulatório vigente permitiu que os níveis de concentração de mercado na distribuição (mercado relevante estadual) medidos pelo HHI index sejam predominantemente baixos ou moderados. A concentração aumenta apenas em mercados de menor volume e com maiores desafios logísticos para atendimento, como Acre, Pará, Sergipe e Amapá.

Tabela 2
Níveis de Concentração de Mercado na Distribuição de Combustíveis 2018 (HHI)⁵⁶

REGIÃO	UF	POPULAÇÃO ¹ milhões	VOLUME ² 2018 %	ÓLEO DIESEL	GASOLINA C	ETANOL H.
SUDESTE	RJ	16.7	5	2.730	2.043	1.527
	ES	4.0	2	2.278	1.630	1.274
	MG	21.2	11	2.092	1.377	1.343
	SP	45.4	26	1.880	1.461	1.137
SUL	RS	11.4	6	2.697	1.921	1.563
	SC	7.1	5	1.563	1.445	1.385
	PR	11.4	9	1.613	1.256	1.064
CENTRO OESTE	DF	3.1	1	2.277	2.254	2.512
	MS	2.7	2	1.974	1.830	1.600
	MT	3.3	4	1.752	1.004	1.078
	GO	6.9	5	1.317	693	655
NORDESTE	SE	2.3	1	2.871	3.637	2.764
	CE	9.1	2	2.758	2.052	2.067
	AL	3.4	1	2.592	2.429	1.857
	RN	3.5	1	2.379	2.097	1.621
	PI	3.2	1	2.097	1.418	2.254
	MA	7.0	2	2.097	1.082	1.250
	PE	9.5	3	1.364	1.324	1.053
	BA	15.4	5	1.646	983	921
	PB	4.0	1	1.521	1.136	989
NORTE	AP	0.8	0	6.888	5.159	10.000
	AC	0.8	0	1.957	3.753	4.440
	PA	8.5	3	2.928	2.443	2.613
	RO	1.8	1	2.601	1.828	1.828
	RR	0.5	0	1.572	2.107	7.277
	AM	4.1	2	1.447	1.130	1.107
TO	1.6	1	1.871	1.402	1.613	
NACIONAL	BRASIL	209.2	100	1.832	1.365	1.046

77% VOLUME
Mercados de alto volume e atratividade, em geral baixa concentração.

17% VOLUME
Mercados de médio volume e atratividade, concentração média.

6% VOLUME
Mercados de baixo volume e atratividade, concentração média a alta.

Concentrado Moderadamente concentrado Não concentrado

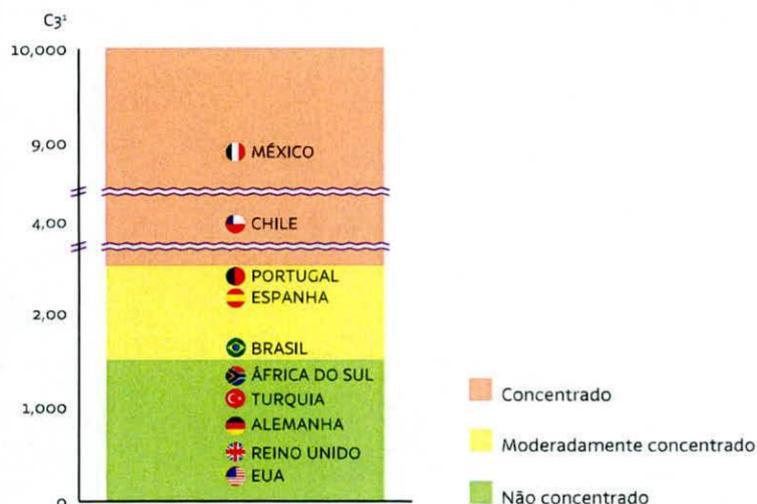
Fonte: ANP 2017, Plural e Análise BCG.

56 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>. Acesso em: 10.06.2019.

No mesmo sentido, a comparação internacional realizada com outros mercados maduros indicou que como um todo, o mercado

brasileiro de distribuição possui concentração moderada.

Figura 5
Visão Comparativa Internacional de Concentração de Mercado na Distribuição⁵⁷

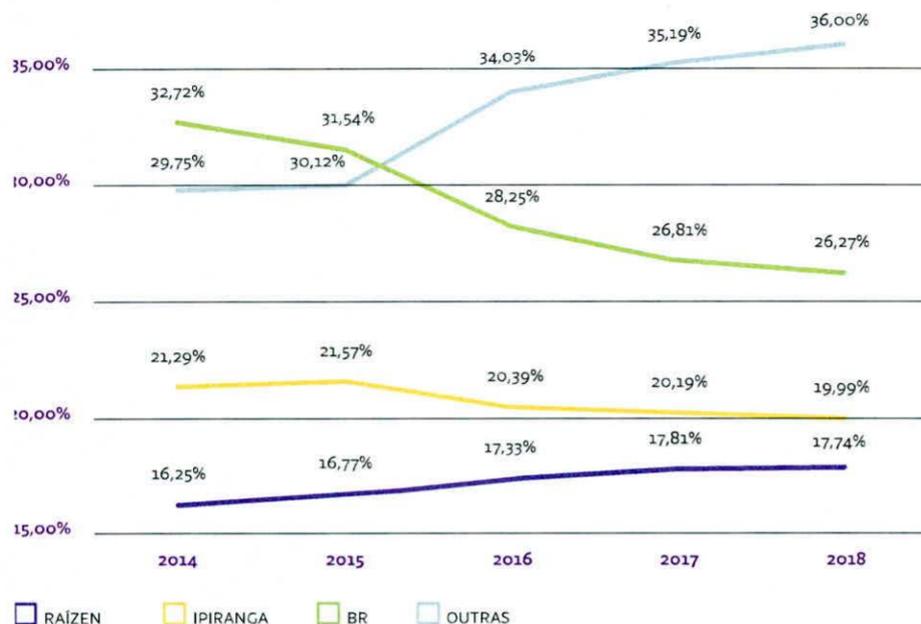


Notas: 1. Cálculo considerando apenas participação dos 3 varejistas principais de cada país 2. IHH calculado para a revenda em 1T2018 - Comparação com int'l revenda é conservadora, já que mercados de distribuição tendem a ser mais concentrados. **Fonte:** Excelsior; Forbes mx; TPMR 2017; CNMC; ACP; PRA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

O arranjo regulatório vigente viabiliza o ingresso de novos agentes no mercado com facilidade. Com a mudança da política de preços da Petrobras, a partir de 2015, ampliaram-se as atividades de importadores de combustíveis e distribuidoras com abran-

gência regional ou local passaram a competir de maneira ainda mais acirrada com as distribuidoras com atuação nacional consolidada. Nos últimos anos, essas distribuidoras ganharam participação de mercado atingindo 36% ao final de 2018 (cf. Gráfico 16).

Gráfico 16
Participação de mercado – distribuição de combustíveis no Brasil (2014–2018)
(volume comercializado Gasolina C + Diesel + Etanol)



Fonte: ANP. Anuários Estatísticos 2014-2019.

A comparação dos dados do Anuário estatístico da ANP por combustível entre 2014 e 2018 indica que a participação das distribuidoras regionais e locais saltou de 23,9% para 31,1% no mercado de Diesel, de 34,1% para 39,6% no mercado de Gasolina C e de 32% para 45,8% no mercado de Etanol.

Além disso, a inexistência de barreiras significativas à entrada e a sinalização de que a política de preços da Petrobras tende a seguir de forma mais explícita as variações dos preços internacionais atraíram a entrada de novos atores na distribuição. No ano de 2018, players internacionais relevantes adquiriram ativos de distribuidoras regionais, acirrando a competição.

Figura 6
Entrada de Novos Players na Distribuição⁵⁸

COMPRADORA	PARTICIPAÇÃO DATA	ADQUIRIDA
PetroChina	30% maio 2018	TT Work Petronac Total
Glencore	78% junho 2018	Ale
Vitol	50% outubro 2018	RodOil
Total	100% dezembro 2018	Zema



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

58 Boston Consulting Group (BCG). Agenda para a Competitividade da Cadeia de Combustíveis no Brasil. Dez. 2018, p. 26. Disponível em: <http://image-src.bcg.com/Images/BCG-Competitividade-na-Cadeia-de-Combustiveis_tcm14-210275.pdf>. Acesso em: 10.06.2019.

Diante desse cenário, pode-se compreender que o modelo regulatório que separou distribuição e revenda e conferiu ao revendedor duas opções: uma em que incentiva o cumprimento dos contratos de exclusividade entre distribuidores e revendedores, e outra na qual concede a possibilidade aos revendedores que não ostentem a bandeira de determinada distribuidora de aquisição de combustíveis sem regime de exclusividade, gerou resultados positivos do ponto de vista do aumento da competição e rivalidade. A coexistência de ambas as possibilidades ajudou a criar um ambiente dinâmico,

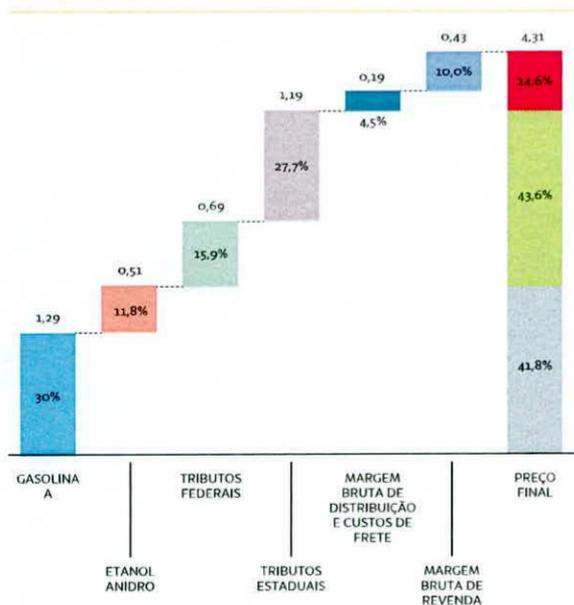
no qual os postos que têm contratos de exclusividade com as distribuidoras nacionais sofrem forte competição de outras marcas, seja de distribuidores locais e regionais, seja das marcas próprias de revendedores.

Assim, inserida nesse modelo dual de concorrência entre postos, os postos bandeirados acabam por sofrer pressão competitiva por preço dos postos com marca própria do varejista, o que acaba, por fim, resultando em um mercado com crescente grau de diferenciação e margens mais comprimidas (cf. Gráfico 17).

Gráfico 17
Margens por elos da cadeia de combustíveis⁵⁹

GASOLINA C

COMPOSIÇÃO DE PREÇOS DOS COMBUSTÍVEIS | R\$/L - 2018



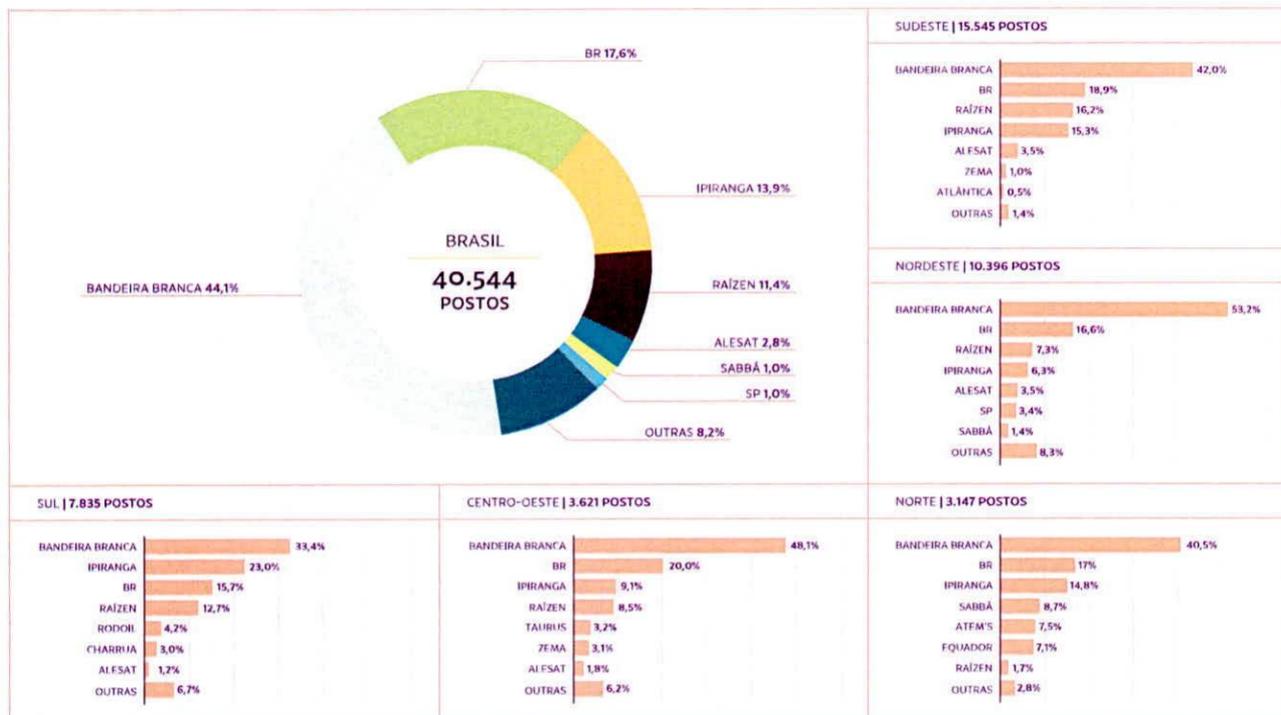
DIESEL S500

COMPOSIÇÃO DE PREÇOS DOS COMBUSTÍVEIS | R\$/L - 2018



Notas: 1. Derivado de petróleo - correspondente à parcela de gasolina A (73%) na gasolina C; 2. Preço do etanol anidro (27%) na gasolina C / preço do biodiesel; 3. ICMS; 4. Pis/Pasep, Colins e CIDE; 5. Inclui custos de transporte.
Fonte: ANP - Relatório do Mercado de Derivados de Petróleo/MME - fev-ago

Quadro 7
Postos revendedores: vinculados x marcas próprias (abril 2019)



Fonte: ANP. Boletim Abastecimento em Números nº 62. <<http://www.anp.gov.br/publicacoes/boletins-anp/2394-boletim-abastecimento-em-numeros>>

No segmento da revenda, verifica-se que a porcentagem de postos revendedores de marca própria cresceu de 40,3% em setembro de 2014 para 44,1% em abril de 2019. Se somarmos as participações dos postos revendedores de marca própria com a dos postos embandeirados de distribuidoras locais e regionais, observa-se que houve um salto de 53,8% para 57,1%, acirrando a concorrência⁶⁰.

A pressão exercida pelos postos com marca própria tem efeitos diretos sobre o mercado em benefício do consumidor (prática de preços inferiores aos postos que ostentam a marca de um distribuidor) e também efeitos indiretos (diminuição dos preços dos postos que ostenta a marca de um distribuidor e dos preços ótimos das distribuidoras para revendedores de suas bandeiras)⁶¹.

60 ANP. Boletins Abastecimento em Números, nº 46 e nº 61, disponíveis em: <<http://www.anp.gov.br/publicacoes/boletins-anp/2394-boletim-abastecimento-em-numeros>>. Acesso em: 19.09.2019.

61 Nesse sentido, é válido destacar trecho do voto do Conselheiro Relator do Ato de Concentração Ipiranga-Alesat, João Paulo de Resende: "(...) Os postos de bandeira branca exercem verdadeira pressão competitiva no mercado de revenda, podendo inibir até mesmo a coordenação entre postos embandeirados pelas grandes marcas (dado um mesmo preço, os postos bandeira branca tendem a perder demanda por não estampar uma marca que passe confiança ao consumidor, e sua estratégia principal é de competir por preço) p. 12 (SEI nº 0372036). Ato de Concentração nº 08700.006444/2016-49; Requerentes: Ipiranga Produtos de Petróleo S.A. e Alesat Combustíveis S.A., julgado em: 21.08.2017. Disponível em: <https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3BfPLlu9u7akQA8mpB9yPLPkI9WF58aqhX1Hw6pzY_3WzwfRplh-817ZDMjBU_23BAbFe9qoU6jolBs-l6MQIBBHtaCbaCgOPjrepKOii>. Acesso em: 10.06.2019.

Diante do exposto, conclui-se que o modelo regulatório atual [...] tem aumentado a competitividade nos segmentos da distribuição e revenda no mercado de combustíveis líquidos

Diante do exposto, conclui-se que o modelo regulatório atual tem aumentado a concorrência nos segmentos da distribuição e revenda no mercado de combustíveis líquidos. O modelo permite, de maneira efetiva, que o revendedor opte entre ostentar a marca de uma distribuidora ou atuar de forma independente, sem regime de exclusividade.

Ao longo do ano de 2018, por conta da crise gerada pela greve dos caminhoneiros, foram apresentadas propostas prevendo a possibilidade de verticalização da cadeia produtiva do setor de combustíveis. O Cade, no estudo Repensando o Setor de Combustíveis – Medidas Pró-Concorrência⁶², incluiu o relaxamento das barreiras regulatórias à verticalização como uma das medidas que poderiam gerar o aumento da eficiência e produtividade no setor. De acordo com o Cade mudanças normativas que viessem eliminar as barreiras à verticalização poderiam eliminar a dupla margem (margem da distribuição mais margem da Revenda), di-

minuir custos logísticos e administrativos e, eventualmente, acirrar a rivalidade entre marcas. Em seguida, a ANP lançou uma Tomada Pública de Contribuições (TPC) para avaliar os potenciais benefícios que poderiam ser gerados pela verticalização. O resultado da chamada ainda não foi divulgado oficialmente, mas pelas contribuições apresentadas percebe-se que há visões bem distintas em relação aos benefícios e custos da medida⁶³.

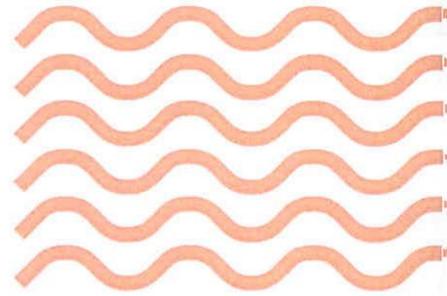
Nesse mesmo sentido, o estudo da BCG já mencionado aponta o relaxamento das restrições à verticalização como uma das medidas características de mercados maduros e competitivos no setor de combustíveis. De acordo com a consultoria, o aumento de número de players no refino e a melhor estruturação do regime tributário poderiam oferecer um cenário propício para que os agentes econômicos pudessem extrair eficiências associadas à verticalização.

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;

62 Departamento de Estudos Econômicos – Cade. Repensando o setor de combustíveis: medidas pró-concorrência. Maio de 2018. Disponível em: <https://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/contribuicoes-do-cade/contribuicoes-do-cade_medidas-28maio2018-final.pdf>. Acesso em 16.06.2019.

63 Os comentários e sugestões recebidos na TPC nº 03/2018 – Verticalização na cadeia de distribuição de combustíveis está disponível em: <<http://www.anp.gov.br/consultas-audiencias-publicas/370-tomada-publica-de-contribuicoes/4776-tomada-publica-de-contribuicoes-n-3-2018-verticalizacao-da-cadeia-de-distribuicao-de-combustiveis>>. Disponível em: 19.06.2019.



- 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, do Cade e demais órgãos responsáveis pela fiscalização do setor, a permissão de integração societária dire-

ta 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), a verticalização 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 Seção 2).

Na análise dos debates sobre para a adoção da verticalização, observa-se que o principal argumento favorável, em termos de redução nos preços finais dos combustíveis, seria a eliminação do *mark up* duplo. No entanto, como já destacado acima, na cadeia de combustíveis líquidos, as margens da revenda e, principalmente, da distribuição representam uma parcela reduzida dos preços. De modo que os eventuais benefícios decorrentes da adoção dessa medida são questionáveis.

Por estes motivos, a Raízen entende que o momento atual não seria o mais adequado para propor alterações regulatórias des-



sa natureza. Isto porque, mudanças deste porte devem ser precedidas de avaliação de impacto rigorosas, devem estar calcadas em planejamento prévio dos órgãos envolvidos e, além disso, os impactos positivos de uma eventual permissão à verticalização seriam muitos menores que os impactos relacionados à abertura do refino das medidas de combate à evasão fiscal, apresentadas de forma prioritária neste documento.

De qualquer modo, na eventualidade de se entender necessário adotar este tipo de alteração regulatória a curto prazo, uma alternativa para o cenário de transição, que viria a combinar os aspectos positivos re-

lacionados 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 e estrutura contábil próprias.

Essa medida dificultaria 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 a identificação e distinção entre estratégias pró-competitivas e condutas anticompetitivas.

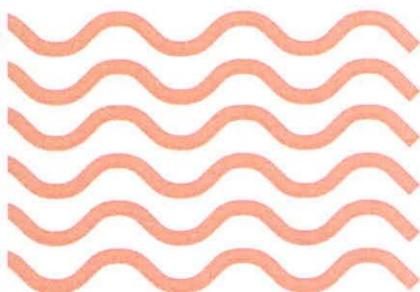
Nesse cenário, destaca-se que seria de grande importância o monitoramento adequado das práticas adotadas pela Petrobras. Isto porque, mesmo após os desinvestimentos previstos, a empresa permanecerá com participação de mercado elevada e controlará as refinarias que atendem os principais mercados consumidores, permanecerá com participação de mercado elevada e controlará as refinarias que atendem os principais mercados consumidores.

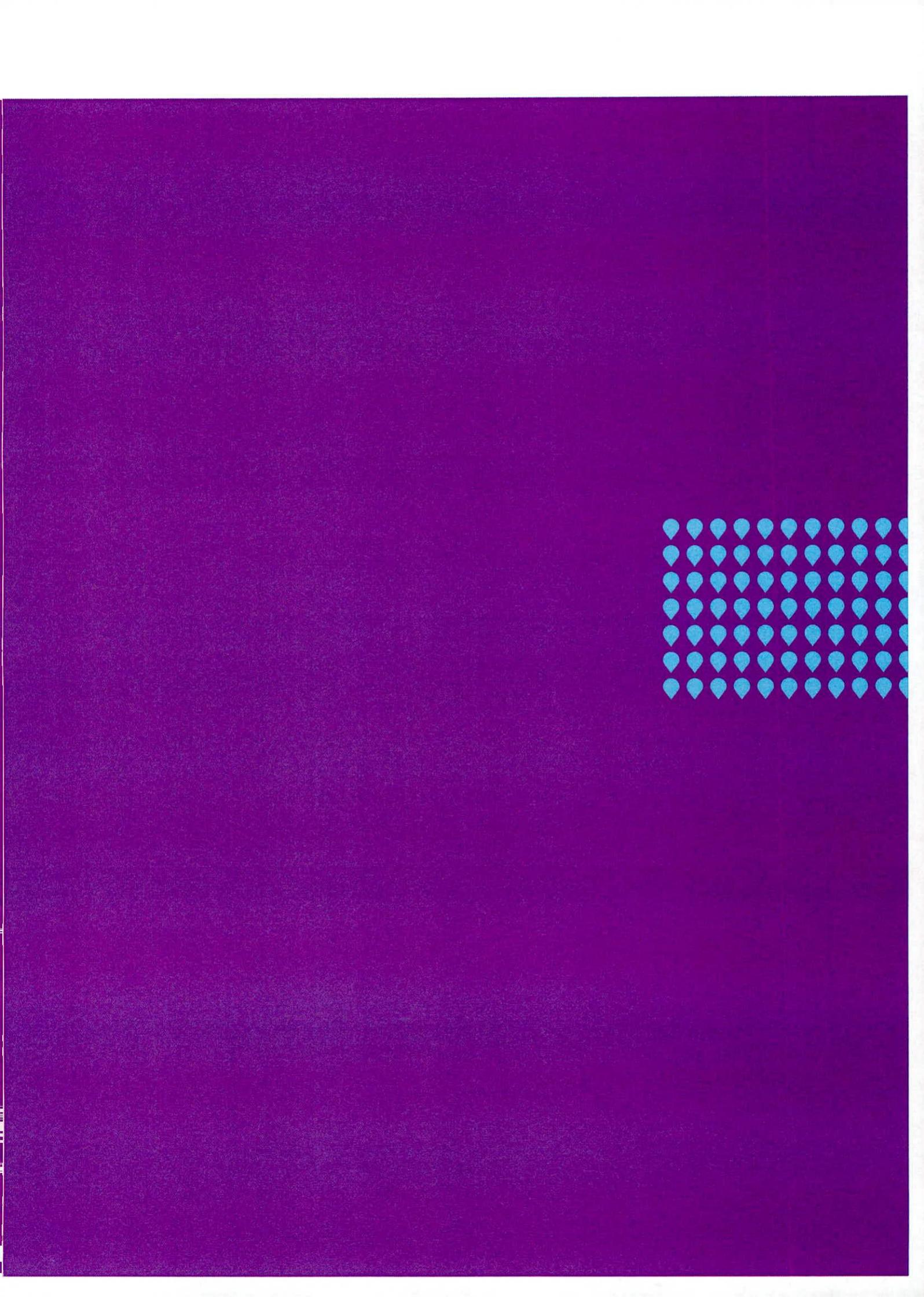
Por fim, o modelo proposto não entraria em conflito com as obrigações de natureza tributária, que atribuem a elos distintos da cadeia obrigações relacionadas ao recolhimento de tributos. Uma vez que, ainda que verticalizada, a empresa de refino (no caso da Gasolina e do Diesel) ou distribuição (no caso 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 na Seção 2.2 acima, o modelo proposto de verticalização não implicará em prejuízos à arrecadação e ainda facilitará a fiscalização tributária. De toda forma, nos parece imprescindível a adoção simultânea das medidas de combate à evasão fiscal e às fraudes e adulterações.

Na eventualidade de a alternativa aqui apresentada pela Raízen ser levada adiante de imediato, cumpre ponderar que permissão de verticalização mediante a constituição de pessoas jurídicas distintas não deveria se restringir aos elos da distribuição e revenda. Diante do presente cenário de abertura do elo do refino, em que se busca atrair novos atores com efetiva capacidade de rivalizar com a Petrobras, revela-se fundamental a autorização de que agentes econômicos de todos os elos do setor possam adquirir e operar de forma eficiente ativos em outros elos, podendo gerar, assim, os ganhos de eficiência associados à verticalização e o incremento à competitividade no setor.

Uma vez vencidas as condições precedentes (i.e., 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.





1
2
3
4
5
6

*Acesso e expansão
da infraestrutura no setor
de combustíveis*

A garantia de acesso a infraestruturas essenciais não replicáveis e a realização de novos investimentos que permitam ganhos de eficiência logística são duas ações essenciais para que o setor de combustíveis líquidos possa obter ganhos de produtividade consistentes e garantir atendimento da demanda esperada no futuro sem que gargalos logísticos gerem choques de preço ou acirrem problemas de natureza concorrencial.

Nessa Seção, estes temas são abordados em três fases. A primeira, dedicada a apresentar sugestões para que a regulação de acesso a ativos essenciais possa ser aprimorada. A segunda, aborda o tema do investimento em modais de alto volume. Por fim, são apresentadas sugestões relativas à ampliação da infraestrutura portuária e incentivos à navegação de cabotagem, como forma de ampliar os canais logísticos necessários para importações e exportação de combustíveis, além das oportunidades relacionadas ao transporte entre portos em território nacional.





4.1

Acesso a ativos essenciais

A redução das barreiras à entrada e incremento da competitividade no setor está diretamente associada à adoção de medidas regulatórias que possam garantir o acesso à ativos de infraestrutura do setor.

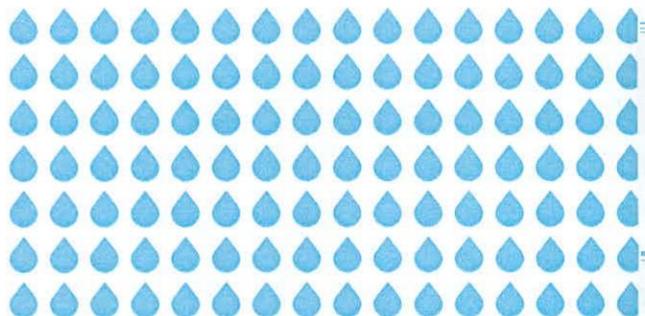
A importação e movimentação de combustíveis depende, essencialmente, do aprimoramento da logística primária para transporte e armazenamento de derivados de petróleo, que consiste no escoamento do produto da refinaria ou do terminal portuário e sua entrega para uma distribuidora de combustíveis, viabilizada por meio de terminais de operação portuária e dutos de escoamento.

A maior parte das instalações e infraestrutura desse segmento foi desenvolvida pela Petrobras no período em que atuou como monopolista. Atualmente, a infraestrutura dutoviária é basicamente de propriedade da estatal (98% da *capacity share*), e 65% dos terminais por onde podem ser impor-

tados combustíveis também pertencem à empresa⁶⁴.

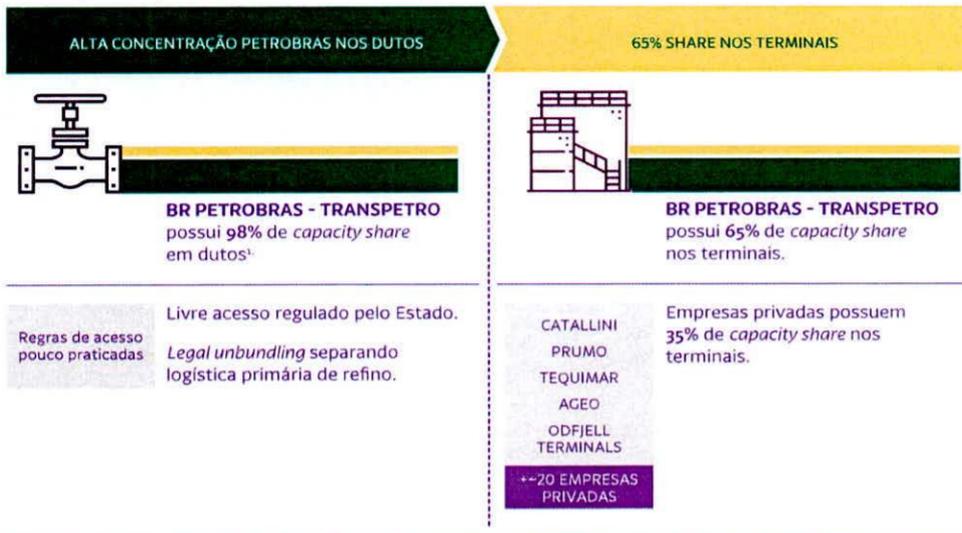
Nesse contexto, a ligação do Brasil com o mercado externo é realizada essencialmente pela Transpetro, que opera o escoamento dos portos às distribuidoras, aumentando o poder de influência da Petrobras sobre a formação de preços.

Esse cenário tem impactos diretos sobre a competitividade do setor. **Isto porque, 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 se aplica tanto para importação de derivados quanto para a importação de óleo cru, o que implica que mesmo as eventuais concorrentes da Petrobras no refino dependem da estatal para acesso ao seu principal insumo.** Adicionalmente, as características da infraestrutura desse setor, com relevantes efeitos de rede, dependência de trajetória e relevância de fatores geográficos, fazem com que a ausência de uma 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 descritos.



64 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.

Figura 7
Concentração e dependência na logística primária⁶⁵



Notas: 1. Petrobras é proprietária de 100% dos ativos e Transpetro é operadora logística. Fonte: ANP; Press search, Nova Cana

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.

No contexto dos desinvestimentos da Petrobras no elo do refino, 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 normas regulem acesso a terceiros. Destaque-se que se trata aqui de infraestruturas essenciais não replicáveis, ou seja, a regulação deve, ao mesmo tempo, permitir a remuneração dos investimentos realizados pelos proprietários dos ativos e garantir acesso a competidores que dependam da infraestrutura

para realizarem suas atividades. A regulação deve ter como foco promover mais competição entre agentes econômicos sem gerar uma intervenção ineficiente com efeitos deletérios sobre os negócios das companhias que passarão a atuar no refino.

A solução dessa complexa questão passa por duas frentes complementares: (i) a formulação de regras claras de acesso; (ii) investimento em expansão da infraestrutura (ver item seguinte).

Em relação aos ativos já existentes, é fundamental a revisão do livre acesso a ativos essenciais, cuja classificação e mapeamento deve seguir critérios técnicos. Devido à ausência de arcabouço regulatório claro quanto às hipóteses capazes de ensejar o compartilhamento de infraestrutura e ativos privados (não enquadrados nas hipóteses disciplinadas pelo art. 58 da Lei Federal nº

65 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>. Acesso em: 10.06.2019.

9.478/1997), cria-se 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 significativamente reduzido.

Sendo assim, a Raízen entende que o foco deve ser na adoção de regras claras e razoáveis a respeito de que características um determinado ativo deve exibir para que esteja sujeito a regulação de livre acesso, de modo a garantir a manutenção dos investimentos específicos realizados pelas empresas atuantes no setor.

Desse modo, entende-se que a regra geral deve ser o não compartilhamento de ativos privados com terceiros. Esse entendimento fundamenta-se no fato de que, além de ser um direito de propriedade constitucionalmente assegurado, eventual ingerência estatal que impacte no uso de tais ativos pode trazer desincentivos à realização de investimentos e à manutenção de importantes agentes no mercado nacional. A determinação de compartilhamento de ativos deve ser medida excepcional, restrita àqueles classificados como essenciais, desde que atendidos determinados pressupostos. Nesse sentido, a Raízen destaca, como exemplo, 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. Isto porque, se tratam de ativos replicáveis e escaláveis conforme o tamanho do negócio proposto.

Sendo, assim, sugere-se que sejam definidos *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.

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:

- 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.

Importante enfatizar que, por se tratar de restrição ao pleno exercício do direito de propriedade a determinação de compartilhamento do uso de ativos essenciais (*essential facilities*) 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:

- i. imprescindibilidade do compartilhamento para evitar concentração abusiva de poder econômico;
- ii. 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);
- iii. 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 do potencial de configuração de expropriação regulatória).
- iv. Adequação do preço da tarifa decorrente do uso do bem.

É de suma relevância que eventual ato normativo que venha a disciplinar o tema estabeleça as regras procedimentais que deverão ser observadas pelos interessados em eventual pleito de livre acesso. Neste sentido, devem ser previstos determinados requisitos de admissibilidade para a instauração de procedimento desta natureza – como, por exemplo, a necessidade de o interessado demonstrar que houve recusa injustificada para acesso à infraestrutura pelo seu detentor, além de comprovar que estão presentes os demais pressupostos para a configuração de uma *essential facility* para o compartilhamento.

Além disso, deve ser oportunizado direito de manifestação ao detentor da infraestrutura e a possibilidade de produção de provas para esclarecimento das circunstâncias fáticas envolvidas. Ademais, na hipótese de reconhecimento do livre acesso, deve ser assegurado espaço às partes para negociarem as condições operacionais, comerciais e econômico-financeiras que deverão ser observadas durante o compartilhamento.

A mera criação ou aperfeiçoamento de regras disciplinando o livre acesso, nos moldes acima propostos, todavia, será inócua

caso a fiscalização seja pouco efetiva. Esta, inclusive, é 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 lugar, isso se deve ao fato de que há pouca ou nenhuma transparência em relação 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, na prática, 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.

Diante disso, a introdução dos aprimoramentos sugeridos deve vir acompanhada de uma postura proativa da Agência, que deverá atuar com o objetivo de instituir procedimentos e mecanismos capazes de trazer efetividade às regras de livre acesso.

4.2

Investimento em modais de alto volume

A ampliação da infraestrutura existente também é condição imprescindível para o desenvolvimento do mercado de combustíveis líquidos no Brasil. Conforme ressaltou-se na introdução desse documento, as

projeções de demanda por combustíveis para a próxima década demandam novos investimentos em logística.

Há que se ponderar que além das questões relacionadas à adequação das regras de acesso à infraestrutura primária, a superação dos desafios relacionados aos gargalos na infraestrutura deve estar associada ao incentivo à realização de investimentos, uma vez que muitos dos ativos hoje existentes tem capacidade limitada. Esse cenário de exaustão se agrava ao considerarmos que com a retomada do crescimento econômico nacional serão necessários cer-

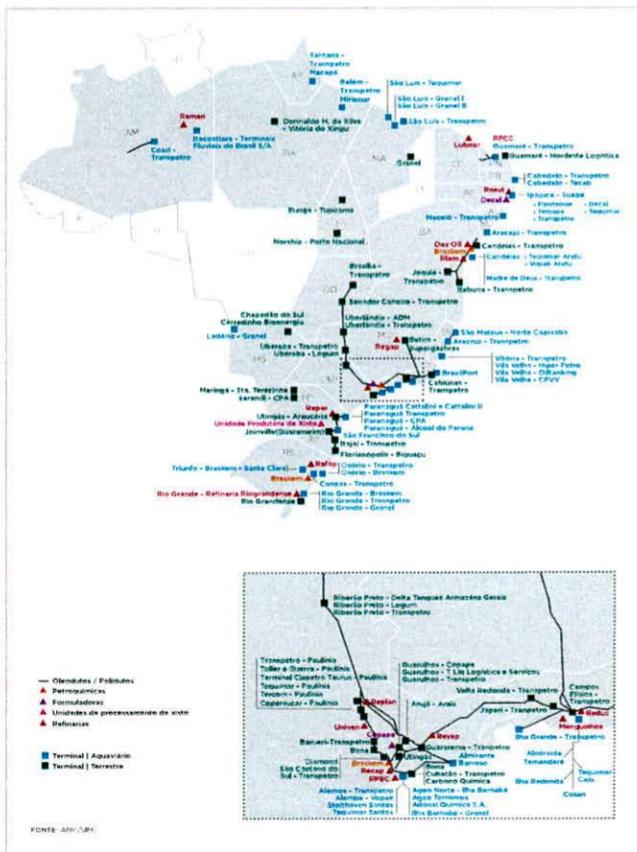
ca de R\$ 100 bilhões em investimentos para infraestrutura de combustíveis nos próximos 10 anos (ver Introdução).

Nas Seções anteriores deste documento destacou-se a urgência da abertura do refino para que ocorram novos investimentos em refinarias e logística primária; a importância da reestruturação tributária e do combate à evasão fiscal para que o Brasil possa atrair novos players para o mercado de combustíveis líquidos; a importância da segurança jurídica para que os agentes econômicos que atuam na distribuição e revenda possam continuar competindo e oferecendo ao

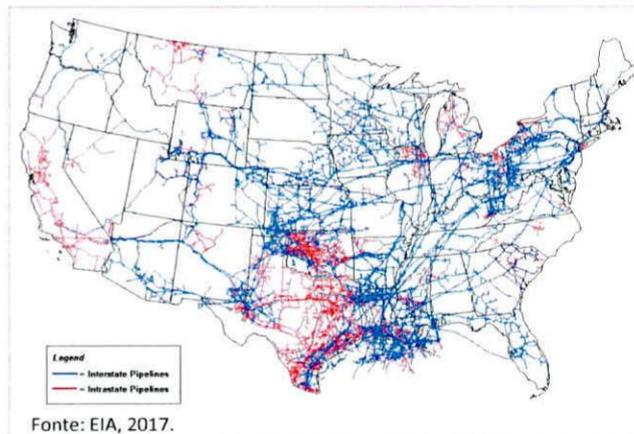
consumidor produtos com qualidade cada vez melhor e; finalmente, no início dessa Seção 4, destacou-se a importância de que o órgão regulador mapeie e defina de acordo com critérios técnicos e alinhados às melhores práticas internacionais as infraestruturas essenciais a serem submetidas à compartilhamento. Neste momento, discute-se como dar um passo adiante, buscando projetar que tipo de investimento seria necessário para não só manter e melhorar o desempenho da infraestrutura existente, mas, especialmente, promover ganhos de eficiência significativos na operação logística relacionada ao setor de combustíveis.

Figura 8
Malha dutoviária: Brasil, EUA e Europa

BRASIL



EUA



EUROPA



Os investimentos que permitiriam o maior salto em termos de produtividade no setor de combustíveis líquidos seriam os voltados a implementação de modais de alto volume, tais como dutos e ferrovias.

Com efeito, o Brasil ainda é muito dependente do transporte por rodovias, o que é desvantajoso para deslocar grandes volumes, de forma contínua, em longas distâncias.

Em razão da diversidade do território brasileiro, o impacto da mudança de modal será diferente em função da rota na qual ele se aplica. Todavia, a despeito dessa diversidade de impacto, cumpre considerar que os ganhos com a intensificação do uso de modais de alto volume pode reduzir significativamente o preço do custo de transporte, conforme apurado por estudo da BCG⁶⁶.

Quadro 8 Ganhos de eficiência por substituição das modais⁶⁷

FLUXOS TÍPICOS	RODOVIA	FERROVIA	FERROVIA-RODOVIA	DUTO-RODOVIA ¹
Até a base secundária Até a revenda	Rodovia 900km Rodovia 80km	Ferrovias 1300km Rodovia 80km	Ferrovias 1000km Rodovia 300km Rodovia 80km	Duto Rodovia 80km
	Centavos/litro	Centavos/litro	Centavos/litro	Centavos/litro
Logística secundária	22	20	23	3
SG&A	4	4	4	4
EBIT	3	3	3	3
Margem de contribuição	29	27	30	10
Migração de modais	-10	0	-2	0
Eficiência de modal	-2	-5	-1	0
Economias de escala	-2	-2	-2	-2
Margem de contribuição otimizada	15	19	25	8
	-14 -48%	-7 -28%	-5 -16%	-2 -21%

Fonte: Análise BCG

66 Boston Consulting Group (BCG). Agenda para a Competitividade da Cadeia de Combustíveis no Brasil. Dez. 2018, p. 31. Disponível em: <http://image-src.bcg.com/Images/BCG-Competitividade-na-Cadeia-de-Combustiveis_tcm14-210275.pdf>. Acesso em: 04.07.2019.

67 Boston Consulting Group (BCG). Agenda para a Competitividade da Cadeia de Combustíveis no Brasil. Dez. 2018, p. 32. Disponível em: <http://image-src.bcg.com/Images/BCG-Competitividade-na-Cadeia-de-Combustiveis_tcm14-210275.pdf>. Acesso em: 04.07.2019.

O principal incentivador para novos investimentos de transporte de grande volume de combustíveis tal e qual ativos de armazenagem seria a precificação a mercado dos combustíveis comercializados no Brasil, sem que nenhum agente tenha a capacidade de formar preços de forma unilateral.

Para tal, a abertura do refino e a equiparação de pagamento de impostos e tributos entre importadores e produtores, traria os combustíveis para uma precificação internacionalmente conhecida, previsível e deixaria o mercado em si decidir com os riscos inerentes e limitados a sua atividade, quando, quanto e como investir.

Além disso, assim como é observado em relação aos investimentos em ativos de refino,

a atração de investimentos modais de alto volume está condicionada à segurança de precificação e estabilidade regulatória, existência de linhas de financiamento sob condições favoráveis com taxas de juros atrativas, complementada pela previsibilidade e celeridade no processo de implementação dos projetos, decorrente de variáveis como período para licenciamento ambiental, por exemplo (Ver Seção 5).

Assim, uma agenda completa de desenvolvimento do setor deve contemplar a discussão aprofundada sobre quais modais de alto volume gerariam o maior impacto positivo em termos de eficiência e quais os investimentos e medidas regulatórias seriam necessárias para que esses investimentos fossem destravados.



4.3

Programa de ampliação de infraestrutura portuária

Um dos aspectos mais debatidos em relação ao desenvolvimento do setor de distribuição diz respeito aos gargalos existentes na infraestrutura para armazenagem e importação. Além das questões referentes à adequação das regras de acesso à infraestrutura portuária, a superação dos desafios relacionados aos gargalos na infraestrutura deve necessariamente estar associada ao incentivo à realização de investimentos em portos, uma vez que os ativos hoje existentes estão, em sua maior parte, sem capacidade ociosa.

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 – Santarém, Santos, Cabedelo, Vitória, Vila do Conde e Miramar. Desde 2016, foram 13 (treze) leilões portuários, com resultados bastante positivos.

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, 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”). Para tanto, o Governo Federal poderia se valer dos seguintes expedientes:

- **Elaboração de planejamento regional identificando áreas estratégicas para a implantação de distritos industriais voltados à instalação de TUPs:** além da apuração da localidade estratégica dos portos, pode ser avaliada a viabilidade de aquisição de terrenos diretamente pelos interessados (operadores logísticos ou distribuidores) ou se será necessária sua desapropriação pelo Governo Federal;
- **Desapropriação das áreas necessárias para a instalação de referidos distritos industriais:** na hipótese de ser necessário o incentivo governamental para a aquisição de áreas, o Decreto-lei nº 3.365/1941 prevê que a desapropriação para criação de distritos industriais será considerada de “utilidade pública”, estando autorizada por lei (art. 5º, “i”);
- **Loteamento das áreas dos distritos industriais e definição se elas serão re-**
vendidas ou alugadas aos interessados: na situação supramencionada, deverá ser definida a forma pela qual o uso será viabilizado aos potenciais interessados, por meio de revenda ou locação (art. 5º, § 1º do Decreto-lei nº 3.365/1941);
- **Publicação de Edital de Chamada Pública para outorga do direito de exploração de TUP:** neste procedimento, deverão ser (i) identificados interessados na obtenção de autorização para implantação de TUP na região, conforme previsto no art. 10 da Lei Federal nº 12.815/2013 (“Lei dos Portos”); e, na hipótese de ter havido desapropriação e loteamento, (ii) estabelecidas as regras de seleção das empresas que poderão se qualificar para alugar ou adquirir lotes de áreas expropriadas e que compõem o distrito industrial.

Por fim, também é preciso estimular o uso da navegação de cabotagem para transporte de combustíveis líquidos. Uma das medi-



das que demonstra-se como de grande relevância para a expansão dessa atividade é a aprovação do PLS nº 423/2014⁶⁸ que, com o objetivo de incentivar a navegação de cabotagem, concede isenção de (i) Imposto de importação, (ii) PIS-Pasep e (iii) Cofins para a importação de embarcações, máquinas para leme e hélices e suas pás. Trata-se de Projeto de Lei importante tendo em vista que uma das razões apontadas para a queda da relevância da navegação de cabo-

tagem no Brasil são os altos custos de renovação e ampliação da frota. Desse modo, a isenção dos principais tributos federais incidentes sobre a importação de navios e suas partes têm grande potencial de fomentar a renovação da frota mercante nacional. Assim, com a ampliação do número de embarcações disponíveis, é possível o aumento do uso desse modal para a distribuição de combustíveis líquidos pelas diversas regiões do Brasil.

68 Mais informações sobre o PLS nº 423/2014 podem ser consultadas em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119531>>.



5

*Medidas para melhoria
do ambiente de negócios
e do processo regulatório*

Nesta Seção 5, apresenta-se um conjunto de medidas que poderiam ter impacto positivo para a melhoria do ambiente de negócios e do processo regulatório. O ponto de partida seria a revisão das normas nos processos de licenciamento ambiental, buscando dar racionalidade, celeridade e segurança jurídica ao processo. Em seguida, discute-se a possibilidade de diversificação de tipos de combustíveis,

como forma de dar mais opções ao consumidor e melhorar a eficiência logística, preços e oferta de produtos de acordo com características específicas das regiões brasileiras. Por fim, apresenta-se um conjunto de sugestões para a melhoria da fiscalização dos agentes do setor e para melhoria do processo regulatório, destaca-se aqui a necessidade da revisão da chamada Lei de Penalidades (Lei nº. 9.847/1999) e do aprimoramento do papel da ANP.



5.1

Celeridade em processos de licenciamento ambiental

O diagnóstico apontado em relatórios do movimento Combustível Legal⁶⁹ com relação aos entraves oriundos de processos de licenciamento ambiental não poderia ter sido mais acertado. Há alguns anos, alterações pontuais têm sido introduzidas na legislação com o objetivo de aperfeiçoar tais processos. Algumas delas já têm surtido efeitos positivos⁷⁰; outras, contudo, ainda devem ser lapidadas.

Com efeito, novos diplomas legais trouxeram medidas que podem contribuir, decisivamente, para a eliminação de gargalos em meio a processos de licenciamento. Apesar disso, sua efetividade dependerá da instituição de regulamentos e da adoção de ações concretas. A seguir, estão detalhadas algumas delas, que podem contribuir para a melhoria dos processos de licenciamento ambiental:

- **Acordos administrativos em processos de licenciamento, entre particulares e órgãos públicos, para eliminar irregularidades ou incertezas:** após recentes alterações legislativas, o Decre-

to-lei nº 4.657/1942 (“LINDB”) passou a prever a possibilidade de celebração de acordos administrativos para situações diversas, entre elas para o caso de serem constatados entraves para a concessão de licenças (art. 26). Ao mesmo tempo em que a medida contribui para a viabilização do licenciamento, permite-se que as preocupações identificadas sejam adequadamente endereçadas por meio, por exemplo, da definição, mediante mútuo acordo, de medidas compensatórias. A efetiva utilização dos acordos, todavia, pode depender da adoção de medidas concretas, como, por exemplo, a sua regulamentação para o caso dos processos de licenciamento e capacitação de servidores de órgãos ambientais.

- **Dever de cooperação entre União, estados, Distrito Federal e municípios para viabilizar o licenciamento de projetos de infraestrutura prioritários:** na Lei Federal nº 13.334/2016, coloca-se o dever de cooperação, entre União, estados, Distrito Federal e Municípios, para viabilizar o licenciamento de projetos de infraestrutura que estejam incluídos no Programa de Parcerias de Investimentos – PPI (art. 17). Apesar disso, é importante que haja maior clareza em relação à forma pela qual a referida cooperação poderá ser requerida pelos particulares e os seus instrumentos de ação. Diante do potencial desta regra, seria interessante que o Governo Federal adotasse duas medidas: (i) inclusão

69 Com o objetivo de promover uma intensa e profunda discussão sobre as atividades ilícitas que assolam o setor de combustíveis e apoiar medidas visando mitigar este conjunto de fraudes, o Sindicom, com apoio de suas associadas e parceiros, como Fiesp, Fecombustíveis, Sincopetro, Regran, IBP, ECTO, OAB, Brasilcom e Única, lançou, em novembro de 2016, o movimento Combustível Legal. Mais informações sobre as iniciativas do Combustível Legal podem ser consultadas em: <<https://www.combustivellegal.com.br/>>.

70 Neste sentido, um importante avanço, decorrente da edição da Lei Complementar nº 140/2011, se deu com a previsão da regra de que o licenciamento ambiental deve ser realizado por um único ente federativo (art. 13), evitando-se, desse modo, sobreposição de competências.

de projetos prioritários de infraestrutura voltado ao armazenamento de combustíveis líquidos no PPI; (ii) elaboração de regulamento com o objetivo de disciplinar a forma pela qual particulares poderão solicitar o apoio do Governo Federal e, também, os instrumentos de ação disponíveis para o exercício desta cooperação.

- **Atribuição de efeitos ao “silêncio” do órgão licenciador:** a recém-editada Medida Provisória nº 881/2019 prevê espécie de “aprovação tácita” nos casos em que o órgão licenciador descumprir o prazo para se manifestar em relação a

requerimentos de autorizações/licenças formulados por particulares (art. 3º, IX). É salutar que o dispositivo seja convertido em lei, pois contribui, decisivamente, para que haja celeridade nos processos de licenciamento ambiental.

Como pode-se ver a partir das iniciativas apresentadas acima, houve esforço legislativo no sentido de viabilizar o aperfeiçoamento dos processos de licenciamento. Apesar disso, é necessário que providências adicionais, tais como as acima sugeridas, sejam adotadas com o objetivo de trazer melhorias concretas aos processos de licenciamento ambiental.

5.2

Diversificação de tipos de combustíveis de acordo com a localização e octanagem, buscando otimização

A Raízen reconhece que medidas para ampliar a oferta de derivados de petróleo e biocombustíveis têm importância fundamental sobre a competição nos elos da distribuição e revenda, impactando o consumidor o consumidor final. Deve-se buscar a ampliação da diversidade de combustíveis oferecidos ao mercado brasileiro.

Com a esperada abertura do refino, um dos efeitos previstos é que os novos agentes passem a buscar a implementação de novos modelos de negócio, possivelmente associado ao desenvolvimento de novos produtos na cesta do refino.

Para ampliar a diferenciação dos combustíveis oferecidos ao mercado brasileiro, a ANP poderia abrir a possibilidade para que fossem oferecidos além da gasolina premium, aditivada e comum, mais opções ao consumidor como ocorre em diversos países, onde existem 3 tipos ou mais de gasolinas com níveis de octanagem distintos. Essa mudança daria ao consumidor brasileiro mais opções, diante de uma frota de automóveis bastante variada em termos de origem e tipo de motores e veículos.

Além da diferenciação por octanagem, é possível diversificar a oferta de combustíveis a partir da diferenciação de produtos por localização. Desse modo, a Raízen entende que no mesmo molde do etanol misturado à gasolina americana, poderia ser avaliada no Brasil a flexibilização de teor de biocombustíveis aos derivados conforme a região geográfica e incentivo econômico. Uma possibilidade para implementação concreta dessa medida seria a especificação conter um valor máximo e/ou mínimo de mistura, deixando a cargo do interesse econômico, ambiental, ou outro aspecto legal, o teor de biocombustível na mistura ofertada.

[...] o Programa RenovaBio seria uma importante alavanca através de suas metas de descarbonização. Os distribuidores teriam uma opção mais ágil para atender as metas de descarbonização dos anos seguintes, além da compra de CBIOS para compensar o volume de combustíveis já comercializados

Nesse contexto, demonstra-se como positiva a proposta de resolução submetida à Consulta Pública nº 14/2019, que busca estabelecer as especificações e regras de controle da qualidade das gasolinas de uso automotivo comercializadas no país⁷¹. Na proposta de resolução submetida, são apresentadas especificações das Gasolinas Comum e Premium contendo previsão dos valores de massa fixa dentro de faixas variáveis. Desse modo, prevê-se a possibilidade de variação da densidade da gasolina, medida fundamental para flexibilização do teor de biocombustíveis acrescidos aos derivados.

Complementarmente, é imprescindível que a reforma de tributos tenha sido aplicada, com a concentração de ICMS e PIS/COFINS no elo produtor/importador (Ver item 2.2), sem que haja carga substituída entre produtos ou agentes. Assim o tributo do biodiesel, estaria no biodiesel e o do anidro nele, cobrados no produtor, em alíquota *ad rem* e igual entre todos as Unidades da Federação. Para atender à classificação legal proposta na Constituição, seria necessário tornar indiferente se o produto é um bio-

combustível ou um derivado, a sistemática seria a mesma, podendo ser diferentes apenas suas alíquotas por produto.

No caso do etanol anidro adicionado à gasolina, seria necessária a avaliação entre distribuidores e produtores do combustível final, visto que hoje a produção e gasolina se utiliza do limite fixo de anidro para planejar a especificação da gasolina A, provendo ao consumidor final a especificação da gasolina C enquadrada. A ANP poderia revisar também a especificação da gasolina A para proteger uma banda de mistura.

Para que a diversificação de combustíveis possa avançar, também seria imprescindível a realização e aprovação dos testes técnicos de motores por sistemistas, provendo os limites conhecidos e aprovados para legislação dos órgãos reguladores.

Nesse sentido, o Programa RenovaBio seria uma importante alavanca através de suas metas de descarbonização. Os distribuidores teriam uma opção mais ágil para atender as metas de descarbonização dos anos seguintes, além da compra de CBIOS para compensar o volume de combustíveis já comercializados.

É importante frisar que a implementação do RenovaBio pode se tornar uma importante ferramenta para flexibilizar teores fixos por mandato e até a comercialização por leilões de biodiesel, por exemplo, que hoje são ferramentas de controle de oferta/demanda. Em um cenário em que seja flexibilizado o teor de adição de biocombustíveis, a ferramenta dos leilões de biodiesel organizados pela ANP pode ter uma grande importância.

71 A proposta de resolução pode ser consultada em: <<http://www.anp.gov.br/consultas-audiencias-publicas/concluidas/5257-cap-n-14-2019>>.

5.3

Medidas de aperfeiçoamento do processo regulatório

As sugestões apontadas acima constituem importantes instrumentos capazes de incentivar a ampliação da produtividade, eficiência e concorrência no mercado

de combustíveis líquidos. Outros aperfeiçoamentos são, todavia, necessários para que seja possível assegurar a existência de uma regulação de qualidade e um ambiente competitivo saudável, em que atores de mercado idôneos encontrem espaço para sua permanência e onde os interesses dos consumidores sejam prestigiados.

Para esta finalidade, apresentam-se as propostas indicadas abaixo, que tratam, em alguns casos, especificamente sobre a regulação do setor de combustíveis e, em outros, do aperfeiçoamento do ambiente regulatório brasileiro de um modo geral:

A. CUMPRIMENTO DE EXIGÊNCIAS TÉCNICAS E ECONÔMICO-FINANCEIRAS ESSENCIAIS POR AGENTES INTERESSADOS EM ENTRAR NO MERCADO

Atualmente, observa-se que no mercado de combustíveis líquidos não são exigidos requisitos mínimos para desenvolvimento de atividades reguladas (capital social mínimo, antecedentes, etc.), disso decorre que muitos agentes econômicos incapazes financeira ou eticamente participam do mercado. Esse cenário resulta em graves prejuízos à qualidade dos insumos, à existência de ambiente competitivo saudável e, também, à proteção dos consumidores. Vale notar que a ANP, ao não exigir tais requisitos mínimos em suas resoluções, tem descumprido critérios que o próprio legislador reputou relevantes. Nesse sentido, destaca-se, por exemplo, que a Lei Federal nº 9.478/1997 prevê que o interessado na obtenção de

autorização para a exploração de atividades econômicas na indústria de biocombustíveis deve comprovar “capital social integralizado ou apresentar outras fontes de financiamento suficientes para o empreendimento” (art. 68-A, par. 2º, VI). Descumprindo essa determinação legal, a Resolução nº 784/2019 não traz nenhum requisito dessa natureza para operação. Entende-se que a devida exigência de requisitos mínimos no mercado de combustíveis líquidos deve ser tomada como prioritária, uma vez que o cumprimento de obrigações legais que comprovem a viabilidade da operação de determinado agente econômico concede segurança e qualidade à exploração de tais atividades.

B. ANÁLISE ADEQUADA DE VANTAGENS E PRIVILÉGIOS CONFERIDOS A PEQUENOS PLAYERS NO MERCADO

Em algumas circunstâncias, a concessão de benefícios regulatórios tem como resultado a distorção da concorrência, permitindo que agentes ineficientes se mantenham no mercado. Desse modo, considera-se que concessão de tais benefícios deve ser reavalia-

da. Ao conceder qualquer tipo de vantagem regulatória, a Agência deve buscar garantir a segurança do mercado, retorno de investimentos e a adequada execução das atividades, não apenas a oferta de benefícios injustificados para determinados agentes.

C. REVISÃO DA LEI DE PENALIDADES, QUE TEM SE MOSTRADO INADEQUADA E DESPROVIDA DE RAZOABILIDADE NA APURAÇÃO DE INFRAÇÕES E APLICAÇÃO DE SANÇÕES, E AMPLIAÇÃO DA AUTONOMIA DA ANP PARA DISCIPLINAR INFRAÇÕES

A Lei Federal nº 9.847/99 (“Lei de Penalidades”), que dispõe sobre fiscalização e infrações administrativas no abastecimento nacional de combustíveis, contém normas e penalidades que se mostram inadequadas para o fim a que se destinam e possui condições que engessam a atuação da ANP.

Como resultado, em muitos casos, a ANP tem dificuldade para a realização de juízo de proporcionalidade na aplicação de sanções. Pela praxe atual, calcada nos termos da Lei de Penalidades, tem-se procedido à responsabilização indiscriminada de todos os agentes da cadeia em qualquer evento de qualidade, colocando lado a lado fraudadores e vítimas da fraude. Neste sentido, depreende-se uma série de situações que importarão responsabilidade solidária das distribuidoras de combustíveis – seja com atos infracionais praticados pelos fornecedores, seja com atos infracionais praticados

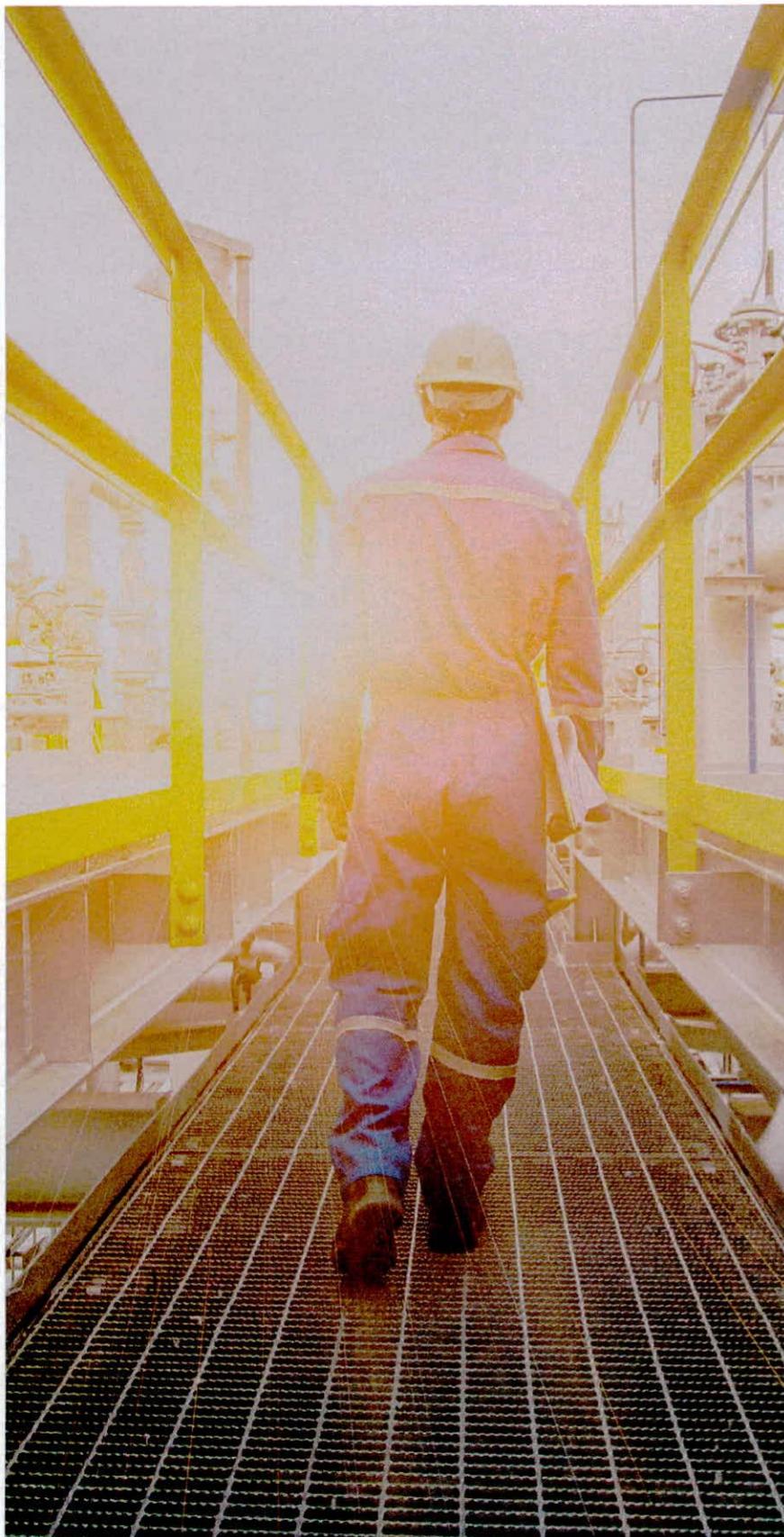
pelos postos revendedores (art. 18, caput e parágrafos).

Sendo assim, a Raízen entende ser necessária a revisão da Lei de Penalidades.

Nesse processo de revisão e adequação da Lei é preciso que sejam observadas as seguintes diretrizes, a fim de que os problemas identificados sob o diploma legal vigente não sejam repetidos, a saber:

- i. **Maior clareza sobre os objetivos e limites do direito administrativo sancionador:** é imprescindível que na aplicação de sanções no âmbito da ANP seja feita a correta individualização da pena.
- ii. **Restrição às hipóteses de aplicação da sanção de revogação da autorização de operação:** o art. 10 da Lei de Penalidades prevê situações que enseja-





rão a aplicação da pena de revogação da autorização de operação do agente. Em determinadas hipóteses, como, por exemplo, de condenação pela prática de infração à ordem econômica pelo Cade ou por decisão judicial, é previsto que referida revogação será *automática* (art. 10, § 2º). Pela sistemática da lei, a gravidade da conduta do agente é pouco ou em nada considerada. Consideramos que esse dispositivo que determina a revogação automática sem uma adequada análise da gravidade da conduta deve ser suprimido da legislação. De qualquer modo, caso decida-se pela manutenção do referido artigo, é imprescindível que seja aplicado juízo de proporcionalidade na aplicação desta penalidade.

iii. Previsão de revogação de autorização de operação em hipóteses mais amplas de fraude: Além daquelas dispostas no art. 10, I, da Lei de Penalidades, eventuais condutas fraudulentas que possam prejudicar a concorrência e os consumidores devem ser coibidas por meio da previsão de revogação da autorização de operação.

iv. Ampliação do uso de Medidas Reparadora de Condutas (MRC) para mais casos, de maneira que a Agência possa trabalhar com soluções mais flexíveis para as irregularidades verificadas: em linhas gerais, as MRCs são espécie de termo de ajustamento de conduta (TAC) aplicável no âmbito de processos administrativos sancionadores. Ocorre que a Resolução ANP nº 688/2017 prevê hipótese de cabimento bastante restrita para elas. Sendo assim, as situações de cabimento da MRC, principalmente para os agentes distribuidores de combustíveis, deveriam ser ampliadas considerando que (i) tem sido amplamente utilizado este tipo de mecanismo por diversas agências reguladoras, (ii) há fundamento legal genérico (art. 26 da LINDB); (iii) trata-se de mecanismo que

prestigia a efetividade dos processos sancionadores e é compatível com as melhores práticas internacionais.

- v. **Revisão das regras para aplicação de penalidades por reincidência:** as regras da Lei, atualmente, não permitem a diferenciação do “transgressor contumaz” em relação àqueles que cometem erros pontuais e não intencionais. Desse

modo, na reforma da Lei, deve-se buscar mecanismos de caracterização dos “transgressores contumazes”, conferindo tratamento mais gravoso a esses. Além disso, há necessidade de reconhecimento de que a ação judicial pendente de julgamento suspende a reincidência para todas as penalidades, não apenas suspensão de funcionamento.

D. ADOÇÃO DE CAUTELAS NA ELABORAÇÃO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO PARA NORTEAR A ATIVIDADE REGULATÓRIA DA ANP

A recém editada Lei Federal nº 13.848/2019 (“Lei das Agências Reguladoras”) traz importante avanço ao prever a obrigatoriedade de as Agências Reguladoras utilizarem determinados instrumentos de planejamento, como o Plano Estratégico, o Plano de Gestão Anual e a Agenda Regulatória. A elaboração dos referidos instrumentos não atingirá seus objetivos principais caso não seja acompanhada das seguintes providências:

- i. **Edição de novas normas pelas Agências Reguladoras deve estar aderente às pautas definidas em seu plano estratégico:** ao divulgar consulta ou audiência pública com o objetivo de criar/modificar/extinguir normas, a agência reguladora deve observar a pauta regulatória estabelecida em seu plano estratégico (Agendas Regulatórias), a fim de que haja previsibilidade na regulação. Essa regra apenas

deveria ser flexibilizada nos casos em que circunstâncias supervenientes demandarem a criação, modificação ou extinção de normas de forma imediata, o que deve ser exposto e justificado pela Agência.

- ii. **Possibilidade de que os agentes regulados apresentem críticas e sugestões em relação às propostas de instrumento de planejamento estratégico de curto, médio e longo prazo das Agências Reguladoras:** como estes instrumentos devem conter os objetivos e metas do setor, seria importante que os agentes regulados tenham a oportunidade de contribuir para a definição das pautas prioritárias. Essa medida contribui para que haja maior estabilidade e previsibilidade na gestão e agenda regulatória, evitando o surgimento de pautas abruptas, imprevistas e que tragam desequilíbrio ao setor.

E. APERFEIÇOAMENTO DOS PROCESSOS INTERNOS DE DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES PELA ANP

A busca pela transparência na atividade administrativa, além de prevista constitucionalmente, é o foco da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e, também, de disposições regulamentares específicas de órgãos e entidades da Administração Pública. No âmbito da ANP, a adoção de medi-

das específicas em processos internos pode contribuir para que haja maior transparência e, portanto, previsibilidade e segurança jurídica em sua atividade regulatória, a saber:

- i. Digitalização integral de todos os processos administrativos em curso e criação de

sistema de busca efetivo que permita pesquisas temáticas (e.g. réu, assunto e data);

- ii. Divulgação estruturada dos resultados dos processos administrativos sancionadores: para permitir o acesso à informação e, também, o controle sobre a atuação da ANP, devem ser divulgados resultados dos processos administrativos sancionadores. Isso deve ocorrer idealmente junto com informação sobre as ações de fiscalização realizadas

no período, de maneira que os agentes regulados possam ter informação completa a respeito do racional fiscalizatório da Agência e seus resultados;

- iii. Em linha com o item anterior, que trata sobre planejamento regulatório, devem ser divulgados os focos prioritários das ações de fiscalização *in loco* da ANP para o período subsequente, que deverão estar alinhadas com os objetivos previstos em seu planejamento.

F. EFETIVA REALIZAÇÃO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO (AIR) PARA A CRIAÇÃO, MODIFICAÇÃO OU REVOGAÇÃO DE NORMAS PELAS ANP E EDIÇÃO DE REGULAMENTO ADEQUADO PARA DISCIPLINAR ESTE PROCEDIMENTO

A Lei das Agências Reguladoras evoluiu ao prever a obrigatoriedade de realização de Análises de Impacto Regulatório (AIR) para a criação ou modificação de normas. Trata-se de instrumento imprescindível para assegurar a qualidade do processo de produção normativa das agências. A partir de agora, será imprescindível que tal disposi-

tivo seja regulamentado, de forma a prever o conteúdo a ser refletido em tais AIR. Para fins de aperfeiçoamento dos processos internos da ANP, sugere-se que as recomendações previstas no Guia de AIR divulgado pela Casa Civil que, atualmente, não possui caráter vinculante, sejam consideradas em seus regulamentos.

G. MOTIVAÇÃO DA AGÊNCIA REGULADORA NAS RESPOSTAS DIVULGADAS APÓS O RECEBIMENTO DE CONTRIBUIÇÕES VEICULADAS EM CONSULTAS E AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

A Lei das Agências Reguladoras prevê que, após consultas e audiência pública, a Agência deverá divulgar seu posicionamento acerca das críticas ou contribuições recebidas (art. 9º, § 5º, e art. 10, § 4º). É importante aproveitar o ensejo dos aperfeiçoamentos para que se determine que, após a análise das contribuições, não seja apresentada

pela Agência mera resposta, sendo necessária a demonstração de que a crítica/contribuição apresentada efetivamente considerada pelo órgão. Busca-se com isso que não sejam apresentadas justificativas evasivas que coloquem em risco a credibilidade e a própria legitimidade dos processos de audiência e consulta pública.

H. CONTRIBUIÇÕES PARA O APERFEIÇOAMENTO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS E DOS CONTROLES DE RESULTADO NA ATIVIDADE REGULATÓRIA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

A partir das inovações previstas na Lei das Agências Reguladoras e de reflexões baseadas no contexto atual, sugerem-se deter-

minados aprimoramentos para o controle das agências em geral, a saber:

- i. Criação de Índice de Qualidade Regulatória (IQR) que deverá nortear o controle e a análise quanto à eficácia das atividades de cada agência:** seria interessante a criação de espécie de Índice de Qualidade Regulatória (IQR), a ser utilizado para nortear a análise quanto à qualidade do desempenho das agências e poderia servir como incentivo para as agências aperfeiçoarem seus processos internos. A criação desse índice seria positiva, pois seria capaz de trazer certo grau de uniformização à regulação e, também, e serviria para fixar parâmetros sólidos para o exercício de controle com relação à atuação das diferentes agências;
- ii. Regulamentação do modo de funcionamento do controle interno (ouvidoria) e externo (Congresso Nacional e TCU) que incidirá sobre a Agência:** a Lei das Agências Reguladoras prevê o controle interno (ouvidoria) e externo (Congresso Nacional e TCU) da agência. Apesar disso, faltam regras que detalhem o modo de atuação desses órgãos de controle. A agência deve apresentar “relatório anual circunstanciado” de suas ativi-

dades. No entanto, não está claro se os órgãos de controle externo terão que aprovar, ou não, este relatório e, além disso, se o controle será formal ou de resultados. O mesmo pode ser dito em relação ao papel da ouvidoria, que elaborará relatórios anuais desprovidos de caráter impositivo. Verifica-se, com isso, que o controle que se busca realizar a partir destes monitoramentos pode ser pouco efetivo. Desse modo, importante que, na via regulamentar (decreto e regulamento de órgãos de controle), essa distorção seja corrigida.

- iii. Criação de órgão de controle interno (e.g, vinculado à Casa Civil) que assuma atribuições de orientação das diferentes Agências Reguladoras federais:** a Lei das Agências Reguladoras prevê como mecanismo de controle interno apenas a figura do ouvidor. Sem prejuízo da existência do ouvidor, reforçaria sua atuação e importância caso o controle interno fosse exercido por órgão autônomo vinculado à estrutura do poder executivo, nos moldes do OIRA norte-americano.

I. RECONHECIMENTO DA POSSIBILIDADE DE AGÊNCIAS REGULADORAS FIRMAREM ACORDOS DE UM MODO GERAL (ART. 26 DA LINDB), E NÃO SOMENTE TACS EM PROCESSOS SANCIONADORES, E REGULAMENTAÇÃO DO PROCEDIMENTO DE NEGOCIAÇÃO DE ACORDOS

Devido às recentes alterações da LINDB, é permitida a celebração de acordos em geral por órgãos e entidades da Administração Pública. Sendo assim, é necessário que a ANP

estabeleça procedimentos internos para a celebração de acordos administrativos⁷², os quais não devem se limitar aos denominados TACs em processos sancionadores.

72 Seria importante que referida regulamentação disciplinasse aspectos importantes relacionados à utilização deste mecanismo. A negociação de acordos pode fazer surgir uma série de questionamentos, sobre: (i) a legitimidade para sua propositura; (ii) o momento processual adequado para início das negociações; (iii) necessidade, ou não, de consulta e/ou audiência pública nos casos em que terceiros possam ser afetados; (iv) conteúdo obrigatório; (v) emissão de atestado/termo de cumprimento das medidas estabelecidas no acordo.

J. APERFEIÇOAMENTO EM PROCESSOS DECISÓRIOS NAS AGÊNCIAS REGULADORAS

- i. **Limitação à delegação interna de competências decisórias da Agência:** a Lei das Agências Reguladoras prevê a possibilidade de delegação interna de poderes decisórios da diretoria da agência. A interpretação desta norma deve estar alinhada com o disposto na Lei Federal nº 9.784/1999 (“Lei de Processo Administrativo”), que traz limitações adequadas para a delegação de competência, sob pena de atribuição de poderes expressivos (ex: poder normativo) a servidores subalternos;
- ii. **Prazo para a Agência decidir para que sejam aplicadas as consequências decorrentes do silêncio ou omissão da Administração Pública:** o silêncio da Agência em processos que dependam de sua deliberação gera insegurança e instabilidade. Essa circunstância tem sido amplamente reconhecida, tendo, inclusive, sido editada, recentemente, a MP nº 881/2019 que se ocupou de disciplinar os efeitos jurídicos do silêncio da Administração Pública. Sendo assim, levando-se em consideração o disposto nesta MP, seria adequada a previsão de prazo geral para as Agências Reguladoras federais decidirem em seus processos administrativos, aplicável na hipótese de inexistência de prazo específico para a situação em concreto, a fim de que, caso não haja manifestação, os efeitos previstos na MP nº 881/2019 sejam plenamente observados.
- iii. **Prorrogação de outorgas:** no âmbito de processos administrativos de renovação de autorização, enquanto não for proferida decisão final administrativa, deveria ser considerado automa-

ticamente estendido o prazo de vigência da outorga enquanto pendente a decisão. Considerando a complexidade de processos de prorrogação ou renovação, é possível que haja demora durante a fase instrutória e decisória. Caso isso ocorra, é possível que a autorização vença durante a tramitação do processo. Com isso, as atividades do agente regulado serão significativamente afetadas, já que a ausência de outorga válida pode colocar em risco outras licenças, autorizações, seguros, certificações e até mesmo contratos de financiamento. É importante que a regulamentação admita a prorrogação automática do prazo de autorização até que sobrevenha decisão final na via administrativa acerca do pedido de prorrogação/renovação. Trata-se de medida já prevista – e muito bem-sucedida – em processos de licenciamento ambiental.

- iv. **Direito à realização de sustentação oral pelas Partes envolvidas em processos administrativos perante agências:** os processos em trâmite perante agências reguladoras, muitas vezes, envolvem temas complexos e são julgados por diretorias colegiadas. Diferentemente do que ocorre nos processos judiciais, ou em processos administrativos no âmbito do Cade, as partes dificilmente têm a possibilidade de expor, diretamente aos julgadores, seus argumentos e ponto de vista. Seria importante que a regulamentação das Agências Reguladoras passasse a prever, de forma expressa, a possibilidade de as partes realizarem sustentações orais, a fim de que possam exercer, de forma plena, seu direito ao contraditório e ampla defesa.



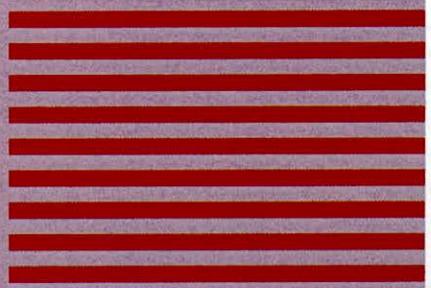
K. AFASTAMENTO DE RESPONSABILIZAÇÃO/PENALIZAÇÃO DE AGENTES REGULADOS NOS CASOS DE MERO CUMPRIMENTO DE NORMAS REGULATÓRIAS VIGENTES

A regulamentação deveria ser expressa no sentido de afastar a possibilidade de penalização de particulares nos casos em que houver mero cumprimento de normas regulatórias vigentes. Tal medida se justifica pois podem existir situações em que determinada norma regulatória seja anulada, posteriormente, por se revelar ilegal. Neste

caso, os particulares que tenham cumprido a norma não devem ser penalizados por isso. Além disso, há casos em que o cumprimento de determinada ordem estatal ou de norma regulatória de outro órgão dificulta o pleno cumprimento da regulação de outra entidade, o que não deveria resultar na penalização do particular.

Com estas medidas, o processo regulatório promovido pela ANP seria aprimorado, contribuindo para o aumento da segurança jurídica

e estabilidade do ambiente regulatório, condições essenciais para a promoção de investimentos no setor de combustíveis líquidos.



1
2
3
4
5
6

Conclusão

Melhorar o ambiente regulatório e ampliar os investimentos em infraestrutura são medidas essenciais para que o consumidor brasileiro possa ter acesso à combustíveis de qualidade a preços menores. As propostas apresentadas nesse documento têm como objetivo central apontar os temas passíveis de aprimoramento, colocá-los em ordem prioritária e fornecer as informações essenciais para que os tomadores de decisão possam orientar suas ações de forma a promover maior competição, produtividade e eficiência no setor de combustíveis.

A retomada do crescimento econômico esperada para os próximos anos exigirá amplos investimentos para suportar a atividade produtiva e mobilidade urbana. No entanto, para que seja efetivamente concretizado o almejado crescimento, é necessária a configuração de uma nova dinâmica competitiva no setor de combustíveis, mais descentralizada e menos dependente de uma grande empresa estatal dominante.

Ao longo do presente documento vimos que após vinte anos da abertura do setor houve avanços consideráveis, mas há muito a ser aperfeiçoado. Atualmente, há um amplo abastecimento em todas as regiões do país, os níveis de segurança e qualidade são crescentes e há competição significativa em diversos elos da cadeia, notadamente na distribuição e na revenda. No entanto, embora se reconheça que se tenha avança-

do nessas dimensões, ainda existem fatores estruturais a serem endereçados.

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 nas refinarias e 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, com implantação da monofasia (concentração da cobrança de tributos sobre o produtor ou importador) e unificação das alíquotas de ICMS. Ademais, demonstra-se de fundamental importância a formação de uma grande articulação nacional para o combate a práticas ilícitas que prejudicam o mercado e o consumidor, como as constantes fraudes e evasão fiscal contumaz. O Centro Integrado de Monitoramento de Combustíveis proposto no item 2.3 seria uma ferramenta poderosa para realizar esta tarefa.

Paralelamente, as medidas prioritárias elencadas acima devem estar associadas à ado-

ção de providências capazes de aumentar a rivalidade e eficiência nos elos da distribuição e revenda. Na Seção 3, são relevantes as discussões acerca da necessidade de garantir a efetividade dos contratos e a tutela regulatória da fidelidade à bandeira. Além disso, são apresentadas ponderações, com amplas análises de fatores negativos e favoráveis acerca da permissão de verticalização no setor e possibilidade de venda direta de etanol. No cenário regulatório atual, a Raízen entende que tais medidas não são capazes de incrementar a competitividade do setor e proporcionar redução de custos aos consumidores. No entanto, caso considere-se pertinente a realização imediata dessas alterações regulatórias, a implementação da Venda Direta poderia ser realizada por distribuidora vinculada, restando solucionar os problemas associados ao controle de qualidade e ao programa Renovabio. Já a verticalização, por sua vez, também teria efeitos majoritariamente negativos, mas caso seja adotada, a melhor opção seria que fosse realizada por meio da constituição de empresas com personalidades jurídicas próprias em cada elo da cadeia.

Além disso, como demonstrado na Seção 4, a Raízen entende que o devido endereçamento de questões como (i) acesso a ativos, (ii) ampliação dos investimentos em modais de alto volume e (iii) ampliação de infraestrutura portuária são decisivos para que haja ganhos de produtividade mais consistentes e consequente redução dos preços na bomba.

Por fim, a adoção de medidas que visem melhorar o ambiente de negócios e o pro-

cesso regulatório, tais como o aumento da celeridade em processos de licenciamento ambiental, a diversificação de tipos de combustíveis, e a revisão da normas relativas à fiscalização do setor devem ser compreendidas como necessárias para garantia da segurança jurídica e para a ampliação da oferta de produtos ao consumidor.

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. Como é de se esperar, tendo em vista a pluralidade de temas e propostas, atacar os desafios e avançar em temas estruturais irá requerer esforços com elevada interdependência que, ao final, resultarão em um novo retrato do setor caracterizado pela multiplicidade de oferta no suprimento de derivados, infraestrutura primária e secundária ampliada e com regras de acesso claras e isonômicas, práticas leais de concorrência, maior eficiência setorial e reduzidas barreiras regulatórias.

A implementação das propostas também exigirá coordenação dos mais diversos órgãos de governo e a participação intensa do setor privado, fornecendo insumos para uma tomada de decisão mais consciente e para as correções de rumos que se fizerem necessárias. Este documento não deve ser visto como definitivo, mas como mais uma contribuição da Raízen para a construção de um ambiente regulatório mais favorável ao investimento, à produtividade e ao consumidor.

