



MINISTÉRIO DE
MINAS E ENERGIA



ANEXO - QUESTIONÁRIO

Instituição:	IBP – Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis
Responsável pelas respostas:	Alberto Guimarães
Telefone:	(21) 99384-1916
E-mail:	alberto.guimaraes@ibp.org.br

1. Do ponto de vista do seu segmento, que cuidados devem ser tomados ou que diretrizes devem ser observadas para a promoção da livre concorrência?

O IBP, a casa da indústria do petróleo, gás e biocombustíveis, reunindo os principais agentes que atuam no segmento de *downstream*, dentre outros, defende um modelo de mercado aberto que priorize o interesse do consumidor, o investimento, a participação de novos atores e a competição em toda a cadeia.

Para tanto, entendemos que se faz necessária uma análise ampla e integrada sobre o funcionamento e a regulação do mercado, priorizando-se questões estratégicas e estruturantes, como:

- A criação de um ambiente favorável para a entrada de novos agentes no segmento de refino no país;
- A adoção de uma política sustentável de preços livres de mercado, alinhada com o mercado internacional;
- A criação de ambiente tributário simplificado, que propicie equidade e assegure eficácia no combate à sonegação e adulteração de combustíveis;
- O aprimoramento do arcabouço regulatório, com a definição de regras claras e previsíveis, precedidas de uma análise de impacto regulatório e de uma avaliação global da realidade do mercado brasileiro e suas peculiaridades, de forma a proporcionar segurança jurídica ao investidor;
- A definição de medidas e iniciativas eficazes que possam coibir fraudes, inadimplências, sonegação, adulteração e roubos de carga;
- A criação de estímulos à investimentos em infraestrutura e acesso à capacidade disponível nos ativos de logística, com respeito ao direito dos proprietários dos ativos e aos contratos;
- Maior celeridade nos processos de licenciamento ambientais.

No caso específico do GLP, como já mencionado pelo IBP em outras consultas realizadas no âmbito do Combustível Brasil, voltamos a destacar a importância do fim da diferenciação de preços, como forma de estímulo à atração de investimentos e ampliação da concorrência neste segmento. Observamos que a diferenciação de preços dificulta a participação de outros atores e compromete a atratividade de investimentos em importação, inviabilizando, na maioria das vezes, a aferição de margem positiva.

2. Quais os benefícios e custos para o consumidor decorrentes das restrições regulatórias à verticalização da cadeia produtiva, incluindo a participação societária, a titularidade dos ativos, entre outros fatores de relação comercial, tais como: a participação das distribuidoras nas operações de revenda e a responsabilidade pela requalificação do botijão de GLP? Se possível, indicar números para os benefícios e custos apontados.

Vale notar que, a cadeia de distribuição de combustíveis, por determinação legal, configura-se como um serviço de utilidade pública e a Lei do Petróleo ressalta que a política energética nacional deve, em primeiro lugar, enfatizar a “garantia do fornecimento dos derivados de petróleo em todo o território nacional”.

Neste sentido, o marco regulatório da indústria de petróleo no Brasil prevê para as distribuidoras, independente de seus portes, exigências aderentes ao objetivo de garantia da segurança do abastecimento, como por exemplo, manutenção de estoques mínimos operacionais, contratos de etanol anidro, dentre outros.

Cabe destacar que a funcionalidade do referido marco regulatório foi demonstrada após a greve dos caminhoneiros ocorrida em meados de 2018, quando, em apenas cinco dias, grande parte do país já se encontrava abastecido de combustíveis líquidos.

Uma eventual mudança nas regras atuais quanto à verticalização do setor deve ser antecedida de uma análise profunda, contemplando a necessidade de remediação da grave questão de sonegação fiscal, que afeta o livre mercado e a competição das empresas que atuam neste segmento. Desconhecer este fato é contribuir potencialmente para o agravamento de uma situação cuja reversão tarda há muito.

Desta forma, o IBP entende que este aspecto, por si só, condiciona a necessidade de uma análise de impacto regulatório prévio à adoção de tal medida liberalizante.

Numa eventual verticalização, novas empresas que atuam em outros segmentos a montante ou a jusante da distribuição, tais como produtores e importadores, entre outros, obviamente precisarão adequar suas instalações e seu perfil empresarial para misturar biocombustíveis, submeter-se a controle de qualidade, comercializar – sob fiscalização da ANP – produtos misturados, emitir boletim de conformidade e amostra-testemunha, havendo tratamento equânime a todos os atores do mesmo segmento. A verticalização da comercialização, sem ser precedida destas medidas saneadoras, não deve ser apoiada.

O IBP tem reiterado sua crença de que somente com agentes estruturados e comprometidos – tão diversificados quanto seja possível – se construirá uma indústria aberta e competitiva, sólida e confiável para servir ao consumidor brasileiro.

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

Na avaliação do Instituto, a proposta de venda direta somente deve ser considerada se cumpridos alguns requisitos, sob pena de acentuar o comércio irregular e a competição desleal, onde hoje já residem os maiores índices de sonegação, inadimplência e fraudes de volume e qualidade.

Neste sentido, apontamos uma série de fatores que precisam ser avaliados, antes da implementação da venda direta de etanol:

- É necessária uma mudança da legislação de tributos federais e estaduais, passando estes a serem totalmente concentrados no produtor/importador, para que a venda direta pelas usinas possa ser feita de forma isonômica entre todos os agentes.

- É fundamental que uma eventual medida da liberação da venda direta seja avaliada à luz dos impactos sobre o Programa RenovaBio e suas metas, uma vez que as distribuidoras são parte obrigada do sistema.
- É necessário que as obrigações relativas à comercialização de etanol para um revendedor sejam idênticas às existentes nas operações entre um distribuidor e um revendedor, de forma a manter o mesmo nível de competição. Resoluções que obrigam ao distribuidor a emitir o boletim de conformidade e amostra-testemunha devem ser estendidas ao produtor ou eliminadas na distribuição.

No que diz respeito aos TRR, o IBP observa que, sob o ponto de vista de mercado e legislação, este agente foi constituído com o objetivo de assegurar o abastecimento de mercados não centrais e consumidores que possuam majoritariamente tancagens inferiores a 15 m³ de óleo diesel. Desta forma, não há por parte dos clientes atendidos por TRR a necessidade de consumo próprio de gasolina e/ou etanol.

Se autorizados a adquirir produtos diretamente dos produtores ou importadores, os TRR potencialmente passarão a constituir um novo grupo de agentes regulados com direitos similares às distribuidoras, porém sem as respectivas obrigações, o que demandaria uma completa revisão do marco regulatório, incluindo o fim da reserva de mercado prevista na Resolução ANP nº 34/2007.

As ressalvas relacionadas à sonegação de impostos, também são válidas para as questões relacionadas à possível venda de outros produtos pelos TRRs, além da possível aquisição de produtos diretamente aos produtores e importadores, sem a figura do responsável fiscal pela cadeia de tributos dos combustíveis, representado hoje pelas distribuidoras.

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

Como mencionado anteriormente, tratando-se da livre concorrência do setor e a redução dos custos de transação é fundamental que seja garantida a prática de preços de derivados de petróleo vinculados ao mercado internacional, seja para uso como combustíveis, seja para uso como matérias-primas ou insumos, a fim de garantir o adequado sinal de preço para estímulo a investimentos e a mitigação de eventuais políticas destreladas aos custos reais e à dinâmica presente nos mercados.

Outro fator fundamental para a promoção da livre concorrência e redução de custos de transação no setor é a simplificação tributária. A atual complexidade tributária e os impostos em demasia, abrem espaço para fraudes, adulterações e roubo de carga, criando, assim, um ambiente de concorrência desleal.

Vale aqui chamar a atenção para o levantamento realizado pela Fundação Getúlio Vargas — FGV, em 2017, que demonstra que o setor de combustíveis atingiu R\$ 4.8 bilhões em sonegação - somente de ICMS. Este montante, somado a R\$ 4 Bi de outras fraudes e R\$ 60 Bi de dívida ativa irrecuperáveis, tem um forte impacto sobre as empresas que atuam neste mercado.

Nota-se que as empresas que atuam no downstream já disponibilizam uma série de informações via SIMP, Nfe, Cte, Siscomex e outros, além disso os órgãos de polícia e receitas federal e estadual, também possuem uma série de dados correspondentes a movimentação e comercialização de produtos.

Assim, entendemos ser válida a criação de um centro integrado de monitoramento de combustíveis, que possa incorporar os dados das bases citadas, além de novos sistemas de monitoramento de deslocamento de produto, a exemplo de iniciativas já adotadas em outros mercados.

Desta forma, a partir do uso de novas ferramentas tecnológicas de *analytics*, torna-se possível o cruzamento de informações fiscais e físicas, o que permitiria monitorar, em tempo real, o deslocamento, armazenamento e distribuição de combustíveis, contribuindo para a garantia do abastecimento nacional e a detecção de fraudes fiscais e adulterações. Cria-se, assim, condições para um planejamento de fiscalizações mais eficientes e menos custosas, assegurando um combate eficaz ao comércio irregular.

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

O IBP não detém informações quanto aos custos operacionais e de investimentos resultante do modelo de certificação atualmente vigente, e das exigências de propriedade do botijão de GLP.

No entanto, destacamos como um ponto extremamente relevante para garantia da segurança a marca da distribuidora estampada em alto-relevo no corpo do recipiente. Essa característica é considerada a base de garantia de responsabilidade legal, além de atribuir obrigação de assistência no caso de eventuais sinistros, e manutenção, requalificação/substituição dos recipientes não conformes. Observamos que a marca é garantia da rastreabilidade do produto, necessária no setor, para possibilitar ao consumidor a identificação dos responsáveis pela conformidade do produto.

Ainda na questão de garantia da qualidade do produto, o setor de GLP, além de regulado pela ANP, possui certificação compulsória do Inmetro, que avalia periodicamente se os processos das bases de enchimento estão em conformidade com os requisitos de segurança e qualidade estabelecidos em normas técnicas e em regulamentos. Compulsoriedade também requerida no processo de requalificação e na fabricação de recipientes transportáveis de GLP.

Nota-se ainda que as bases de envase das distribuidoras passam por frequentes fiscalizações pela ANP, Inmetro, Ipem e órgãos conveniados.

Sobre a não cobrança inicial do botijão, destaca-se que a portabilidade já existente no setor, sem custo adicional ao consumidor, já permite que este a cada compra possa exercer o seu direito de escolha seja de marca ou de embalagens com capacidade diferente, pagando somente o custo referente ao conteúdo de GLP conforme capacidade nominal do recipiente.

No caso de eventual mudança da sistemática vigente, em análise pela ANP, onde a marca gravada em alto-relevo no corpo do recipiente poderá deixar de ser respeitada, ou seja, abrindo-se possibilidade de empresas encherem recipientes de qualquer marca, os cilindros poderiam ser utilizados sem as devidas manutenções, além abrir porta para novas possibilidades de fraudes, que hoje inexistem.

Além disso, o consumidor não seria beneficiado pela medida, pelo contrário, apenas perderia a identificação sobre quem recorrer ou atribuir responsabilidades por eventuais danos causados, convivendo diariamente em sua residência com incertezas e inseguranças, grandes riscos

quando se possui um recipiente com combustível altamente inflamável que, sem manutenção e assistência necessária, abre possibilidades de vazamentos ou mesmo explosões.

Portanto, não se vislumbra dificuldades, pelo contrário, o modelo atual cumpre com o papel desejado. Assim, visando a garantia da segurança da sociedade e possibilitando a identificação de responsabilidades por eventuais sinistros, é fundamental que a regulação permaneça baseada na defesa da marca, em garantias aos direitos básicos do consumidor, onde as distribuidoras se responsabilizam pela manutenção, requalificação e substituição dos recipientes transportáveis de GLP, além de assegurar a qualidade e segurança do produto fornecido à sociedade.

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

Sim, atualmente já existem novos tipos de recipientes certificados pelo Inmetro. Estes novos tipos de recipientes transportáveis de GLP são fabricados com materiais alternativos, como: plástico, plástico reforçado com selante metálico, aço e aço leve.

Importante destacar que para comercialização de recipientes transportáveis de GLP, o mercado brasileiro possui uma certificação compulsória regulada pelo Inmetro, e é orientado por normas técnicas da ABNT, ambos com rigorosos requisitos de segurança.

A existência de alternativas de materiais não necessariamente implica na redução de custos operacionais e logísticos, mas podem proporcionar uma vida útil maior das embalagens, maior conforto ao consumidor e ao operador da indústria de GLP, assim como ao meio ambiente.

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

No setor de GLP, as vendas clandestinas operam de forma irregular, ou seja, não possuem autorização do órgão regulador (ANP) e de corpos de bombeiros, armazenando os recipientes em locais que não cumprem com requisitos de segurança estabelecidos em normas técnicas e transportam os recipientes em condições vedadas normativamente ou de forma inadequada.

Portanto, uma importante medida para combater as vendas clandestinas de GLP é trabalhar na orientação ao consumidor final, apontando os problemas existentes ao comprar um botijão de uma venda clandestina.

Outra medida que auxiliaria nas ações de fiscalização seria a inclusão das vendas de GLP na alimentação mensal, de dados no sistema de informação de monitoramento de produtos (SIMP) da ANP. Ressalta-se que esta exigência já é atribuída às distribuidoras. No caso das vendas, se estas fornecessem informações à ANP, como NF, número de CPF ou CNPJ do destinatário do produto, volume vendido por tipo de embalagem e preço praticado, abriria portas para que as ações de fiscalização fossem mais eficientes.

Mais uma vez ressaltamos a importância do respeito à marca como garantia da segurança ao consumidor, no que tange a manutenção, requalificação/substituição de recipientes não conformes.

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

Eventuais procedimentos que venham a ser adotados no mercado, devem primar pela segurança dos consumidores. Assim, reafirmamos a importância do respeito à marca (gravada em alto relevo no corpo do recipiente), que confere ao seu detentor a responsabilidade pela garantia de um produto seguro no mercado.

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

Por se tratar de uma associação de fins não econômicos, não cabe ao IBP se manifestar quanto a possíveis dificuldades de acesso à infraestrutura.

No entanto, cabe aqui reforçar nosso posicionamento de direito ao livre acesso, desde que respeitados o direito dos proprietários dos ativos e os contratos estabelecidos com livre acesso à capacidade ociosa.

Para incentivar investimento em infraestrutura é preciso que a precificação dos combustíveis siga a dinâmica de preços de mercado, sem poder de formação ou intervenção de qualquer agente, deixando que o custo logístico seja o diferencial competitivo. Além disso, a manutenção da preferência do proprietário é fundamental para garantia do completo retorno sobre o investimento.

Nota-se que a preferência do proprietário deve se estender aos sócios do investimento e não somente à figura do consórcio ou empresa formada para tal.

Dessa forma, entendemos que o acesso à infraestrutura deve estar atrelado aos seguintes aspectos:

- Venda, pela Petrobras, de refinarias e ativos logísticos a elas associados, correspondendo a 50% da capacidade de refino nacional, o que vai trazer multiplicidade de oferta de suprimento
- Garantia de preços de mercado para os derivados de petróleo
- Incentivo à realização de novos investimentos, resguardando-se a preferência do proprietário

Observamos que 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, dada a sua replicabilidade e escalabilidade, conforme o tamanho do negócio.

Enfim, reconhecemos a necessidade de investimentos em infraestrutura, sobretudo no que se refere a ferrovias, portos, dutos e terminais, para atender ao crescimento de demanda futura de petróleo, gás e seus derivados no país, mediante a adoção de regras claras que possam conferir segurança jurídica aos potenciais investidores.

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

Quanto a questão regulatória, entendemos que a lei/norma que permite o livre acesso pode e deve ser aprimorada, conferindo maior transparência e segurança jurídica ao investidor.

Neste caso, recomendamos que também sejam avaliados mecanismos e estímulos que possam atrair investimentos de operadores logísticos independentes, aumentando assim a oferta de infraestrutura, como acontece em mercados mais maduros.

Especial atenção para atual cenário em que potenciais investidores podem desempenhar papel fundamental – com a correta sinalização – na ampliação mais urgente da infraestrutura logística para movimentação de combustíveis no país.

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

Como já mencionado anteriormente, o IBP defende o acesso à capacidade disponível da infraestrutura logística, desde que respeitados o direito dos proprietários dos ativos e os contratos estabelecidos com livre acesso à capacidade ociosa. Entendemos que desta forma, estamos criando estímulos para a atração de novos investimentos em infraestrutura no país.

Importante destacar que estamos considerando como ativos sujeitos às regras de livre acesso, os dutos longos de transporte e os terminais portuários, conforme previsto em lei. Ou seja, entendemos que tais regras não se aplicam aos dutos longos de transferência entre refinarias; dutos curtos, bases de distribuidoras (localizadas dentro ou fora dos portos); e ativos localizados dentro de aeroportos.

Havendo uma revisão do arcabouço regulatório, recomendamos que a resolução vigente para acesso a terminais e a lei dos portos sejam analisadas de forma integrada.

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

No caso do segmento de distribuição de combustíveis, chamamos a atenção para as questões relacionadas a vinculação à bandeira, por se tratar de um importante instrumento de proteção dos direitos do consumidor, sobretudo no que tange a qualidade e a garantia de procedência do produto.

Nossa experiência mostra que todo e qualquer direito de proteção à marca e ao consumidor são efetivos nos países onde existem regramento estável e segurança jurídica.

Caso a marca vier a ser abolida como diferencial de ponto de venda e de seus espaços relevantes, qualquer empresa poderá vender produtos naquele ponto revendedor com outra bandeira, aproveitando-se indevidamente da reputação construída ao longo de anos, sem qualquer tipo de investimento em processo, pessoas e tecnologias embarcadas. Como resultado, cria-se um estímulo de sinalização equivocada ao consumidor, valendo-se da associação que este faz à marca exposta, desestimulando investimentos, desenvolvimento de novas tecnologias além de acarretar infração à lei de propriedade intelectual.

Por outro lado, os revendedores que passarem a comprar produtos de uma marca, exibindo identificação visual de outra marca, certamente estarão cometendo uma grave infração ao

contrato de fornecimento de produtos firmado com uma empresa distribuidora o que, certamente, será questionado administrativa e/ou judicialmente. Ao cometer tal infração contratual, fica claro que os agentes participantes têm em seu padrão de operação, princípios empresariais pouco ortodoxos, indício forte de que praticam fraudes e falhas. Aqui, por fim, cabe especial atenção à morosidade do poder judiciário no que diz respeito ao tempo para resolução de conflitos advindos entre as partes contratantes, o que, certamente, prejudicará ainda mais o elo mais frágil da cadeia de distribuição de combustíveis: o consumidor.

Os agentes revendedores podem hoje optar por usar uma marca própria, ou usarem bandeira branca, a legislação assim já o permite. A mensagem é sempre clara para o consumidor que, nesse caso, a marca da revenda, seja própria ou da distribuidora a quem está associado, responde pelos atributos expostos em termos de qualidade, tecnologia e serviços, ainda que em geral estes se caracterizem pelo quesito preço e localização junto ao consumidor.

Uma vez que a fiscalização legal está prevista na própria lei do petróleo e na Lei 9.847 de 1999, as autarquias de proteção e defesa do consumidor (PROCON) dos diferentes estados poderiam passar a desempenhar as atividades de fiscalização, caso seja necessário.

Aproveitamos ainda a oportunidade para sugerir o aprimoramento da Resolução ANP nº 44/2013, que tem por objetivo proteger os interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos combustíveis, através de ferramenta para rastreamento e identificação do responsável pela não conformidade do combustível comercializado. Recomenda-se uma análise da real eficácia de tal procedimento, a fim de minimizar o impacto no preço final para o consumidor.

No que tange ao GLP, vale acrescentar o apoio do IBP à liberação de novos usos, desde que viabilizada a necessária ampliação da infraestrutura para movimentação do produto. Entendemos que tal medida contribuirá para a atração de investimentos neste segmento.

Por fim, no que se refere aos processos de licenciamento ambiental, destacamos a necessidade de revisão do tempo de espera para obtenção de licenças e do nível de exigência dos órgãos ambientais, que acabam por impactar a atratividade dos investimentos em infraestrutura.