

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DE RESULTADO REGULATÓRIO (ARR) DA RESOLUÇÃO ANP Nº 795, DE 5 DE JULHO DE 2019**SUMÁRIO****I. O PAPEL DA ANP NO ACOMPANHAMENTO DOS PREÇOS DOS COMBUSTÍVEIS E A RESOLUÇÃO ANP 795/2019****I.1. DO ARCABOUÇO REGULATÓRIO EXISTENTE ANTES DA PUBLICAÇÃO DA RESOLUÇÃO ANP 795/2019****II. RESOLUÇÃO ANP 795/2019 (RANP 795): HISTÓRICO****II.1. CONTEXTUALIZAÇÃO****II.2. DO PROBLEMA REGULATÓRIO IDENTIFICADO E OBJETIVOS ALMEJADOS****II.2.1. Síntese dos estudos, consultas e audiências públicas****II.2.1.1. A primeira proposta regulatória apresentada****II.2.1.2. Da consulta e audiência pública 20/2018 (CP/AP 20/2018)****II.2.1.2.1. Agente dominante****II.2.1.2.2. Publicação de Fórmula Paramétrica****II.2.1.2.3. Previsão contratual da fórmula paramétrica****II.2.1.3. Da Consulta e Audiência Pública nº 04/2019 (CP/AP nº 04/2019)****II.2.2. O problema regulatório identificado****II.2.3. Objetivos da intervenção regulatória****II.3. IDENTIFICAÇÃO DOS GRUPOS AFETADOS****II.4. DAS OPÇÕES REGULATÓRIAS APRESENTADAS****II.5. DA ESCOLHA REGULATÓRIA****II.5.1. Publicidade do preço de lista pelos produtores e importadores de derivados de petróleo****II.5.2. Previsão contratual de preços indicativos****II.5.3. Envio de informações de preços e frete pelos produtores, importadores e distribuidores****II.5.4. Obtenção e publicação de informações de preços de produção e importação****III. DA METODOLOGIA****III.1. DA ESTRATÉGIA E DOS INSTRUMENTOS DA AVALIAÇÃO DO RESULTADO REGULATÓRIO****III.1.1. Embasamento normativo legal e infralegal para Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) da Resolução ANP nº 795/2019****III.1.2. Benchmark nacional e internacional sobre metodologias de realização de Avaliações de Resultados Regulatórios (ARR)****III.1.3. Metodologia para realização da ARR da Resolução ANP nº 795/2019****III.1.3.1 Identificação dos Objetivos Regulatórios da Norma****III.1.3.2. Seleção dos Tipos de Avaliação Regulatória e das Ferramentas de Análise****III.2. COLETA E ANÁLISE DOS DADOS****III.2.1. Histórico de contribuições dos agentes econômicos previamente à implementação da Resolução ANP nº 795/2019****III.2.2. Procedimentos para coleta e análise de dados referentes à ARR da Resolução ANP nº 795/2019****III.2.2.1. Pesquisa de Percepção sobre a Resolução ANP nº 795/2019****III.2.2.2. Workshop de Avaliação da Resolução ANP nº 795/2019****III.2.2.3. Mapeamento do Processo de Implementação da Resolução ANP nº 795/2019****III.2.2.4. Indicadores de Efetividade, Indicadores de Processo e Indicadores de Custo****III.2.2.5. Resumo conclusivo do processo de coleta de dados e suas respectivas fontes****III.3. ESTRATÉGIAS DE PARTICIPAÇÃO DOS GRUPOS FOCAIS E DE COMUNICAÇÃO ENTRE ANP E SOCIEDADE****III.3.1. Participação dos grupos afetados nos processos de avaliação regulatória: aspectos metodológicos e estratégia selecionada****III.3.2. Estratégias de Comunicação****IV. AVALIAÇÃO DO RESULTADO****IV.1. Da Homologação de Contratos****IV.1.1. Da Avaliação do Processo****IV.1.1.1 Dos Procedimentos de Implementação das regras referentes à Homologação de Contratos****IV.1.1.2. Da avaliação do processo de implementação das regras referentes à Homologação de Contratos****IV.1.1.3. Previsão contratual de preços indicativos****IV.1.2. Da Avaliação de Impacto****IV.1.2.1. Do Preço Indicativo****IV.1.2.2. Das Condições de Formação e Reajuste de Preços****IV.1.2.3. Da Cláusula de Destino**

IV.1.2.4. Da Presença de Cláusulas Vedadas**IV.1.3 Da Avaliação Econômica****IV.1.3.1. Da Onerosidade das Obrigações****IV.2. Da Obrigatoriedade de Publicação do Preço de Lista****IV.2.1. Da Avaliação do Processo****IV.2.2. Da Avaliação de Impacto****IV.2.3. Da Avaliação Econômica****IV.3. Da Obrigatoriedade do Envio do Valor Unitário e da Modalidade de Frete via Simp****IV.3.1. Da Avaliação do Processo****IV.3.2. Da Avaliação de Impacto****IV.3.3. Da Avaliação Econômica****V. PERCEPÇÕES SOBRE REGRAS DA RESOLUÇÃO 795/2019 NO CENÁRIO PÓS-ALIENAÇÃO DE ATIVOS DO REFINO****V.1. Da Percepção sobre o processo de homologação pós alienação dos ativos no refino****V.2. Da Percepção sobre possíveis aprimoramentos na publicação do preço de lista considerando, inclusive, o desinvestimento no setor de refino****VI. CONSIDERAÇÕES FINAIS****VI.1. Histórico da Resolução nº 795/2019****VI.2. Da Metodologia****VI.3. Homologação de contratos****VI.3.1. Análise do processo****VI.3.2. Impacto****VI.3.2.1. Preço indicativo e suas condições de formação e reajuste****VI.3.2.2. Cláusula de destino****VI.3.2.3. Outras cláusulas vedadas pela Resolução****VI.3.3. Avaliação Econômica****VI.4. Publicação do preço de Lista****VI.4.1. Análise do processo****VI.4.2. Impacto****VI.4.3. Econômica****VI.5. Envio de valor unitário e modalidade de frete****VI.5.1. Processo****VI.5.2. Impacto****VI.5.3. Econômica****VI.6. Desinvestimento Petrobras****VI.6.1. Homologação de contratos****VI.6.2. Preço de Lista****VII. RECOMENDAÇÕES****VIII. REFERÊNCIAS****I. O PAPEL DA ANP NO ACOMPANHAMENTO DOS PREÇOS DOS COMBUSTÍVEIS E A RESOLUÇÃO ANP 795/2019**

1. Por força da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, cabe à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), atuar como órgão regulador da indústria do petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis. Dentre as suas competências específicas, está a de implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de petróleo, gás natural e biocombustíveis, com ênfase na garantia do suprimento de derivados de petróleo, gás natural e seus derivados, e de biocombustíveis e na proteção dos interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos.

2. De acordo com esse diploma legal (Lei nº 9.478/1997), alterado pela Lei nº 9.990/2000, a partir de 2002, passou a vigorar no Brasil o regime de liberdade de preços em toda a cadeia de produção e comercialização de combustíveis e derivados de petróleo^[1]. Isso significa que não há tabelamento ou exigência de autorização oficial prévia para reajustes.

3. A Agência, portanto, não possui competência legal para regular preços, ou seja, estabelecer preços ou margens a serem praticados pelos agentes que atuam nas diversas etapas da cadeia produtiva, devendo atingir o objetivo legal, quanto à proteção dos interesses do consumidor e promoção da livre concorrência, por meio da proteção do processo competitivo nos mercados.

4. Nesse cenário, os preços dos combustíveis ao consumidor final variam como consequência de diversos fatores como os preços nos produtores, os tributos estaduais e federais incidentes ao longo da cadeia de comercialização (PIS/Pasep e Cofins, Cide e ICMS), os custos e despesas operacionais de cada empresa, os biocombustíveis adicionados ao diesel e à gasolina, as margens de distribuição e de revenda e o padrão de concorrência existente em cada mercado. Este último, por sua vez, varia de acordo com elementos tais como renda da população, número de revendedores e distribuidores que atuam no mercado e volume comercializado por tipo de combustível.

I.1. DO ARCABOUÇO REGULATÓRIO EXISTENTE ANTES DA PUBLICAÇÃO DA RESOLUÇÃO ANP 795/2019

5. No cumprimento de suas atribuições legais, a ANP acompanha os preços dos derivados de petróleo nos diversos elos da cadeia de abastecimento. Antes da publicação da Resolução 795/2019, a Agência dispunha do seguinte arcabouço regulatório para obtenção e divulgação de dados de preços à sociedade:

a) **Preços de produtores e importadores de derivados de petróleo (Portaria ANP nº 297/2001)** - preços praticados por produtores e importadores nacionais de gasolina A, óleo diesel automotivo, óleo diesel marítimo, querosene de aviação (QAV), GLP, nafta petroquímica, óleo combustível A1, A2, B1 e B2, cimento asfáltico de petróleo 30-45 e 50-70 e asfalto diluído de petróleo de cura rápida 250 e de cura média 30.

Preços máximos, mínimos e médios ponderados, bem como outros dados relativos às suas comercializações, carregados no website da ANP via sistema i-Engine pelos produtores e importadores até o quarto dia útil subsequente ao fechamento da semana de competência. Preços médios ponderados semanais divulgados de forma segregada por produto e por abrangência geográfica (nacional e macrorregiões) no sítio eletrônico da Agência.

b) **Preços de Distribuição de Produtos Asfálticos**[2] (Resoluções ANP nº 27/2008, 28/2008, 35/2009, 31/2015 e 35/2016)[3] - informações de preços e vendas dos produtos de todas as notas fiscais emitidas (todas as operações ocorridas no mês de referência) declaradas de forma individualizada pelos distribuidores, por meio do Sistema de Informações de Movimentação de Produtos – SIMP. Preços médios ponderados por volume, calculados por produto, por mês e por região, publicados no site da ANP. Divulgação mensal dos preços médios ponderados dos produtos asfálticos de duas formas: (i) por região geográfica de origem do produto, independente da quantidade de distribuidoras comercializando naquela região; e (ii) por unidade da federação de origem do produto quando houver informação de, no mínimo, três distribuidoras atuando naquele estado.

c) **Levantamento de preços e de margens de comercialização de combustíveis – LPMCC (Portaria ANP nº 202/2000)**[4] - preços semanais praticados pelas distribuidoras e postos revendedores de combustíveis referente aos produtos: gasolina comum, etanol hidratado combustível, óleo diesel S-500, óleo diesel S-10, GNV e GLP (envasilhado em botijão de 13 kg), pesquisados em 459 municípios[5]. Resultados das pesquisas – que incluem o preço de revenda e o preço de aquisição (na etapa de distribuição) pelo posto – disponibilizados semanalmente à sociedade por meio do sítio eletrônico da ANP na internet.

d) **Infopreço**[6] - sistema eletrônico que permitia que os postos revendedores de combustíveis publicassem, voluntariamente, os preços que cobravam pela gasolina, etanol, diesel S10, diesel S-500 e gás natural, com o objetivo de dar à sociedade mais uma opção para consulta dos preços dos combustíveis (além do LPMCC). Sistema era atualizado diariamente e mostrava CNPJ, nome do estabelecimento, endereço, produto, preço e data de cadastro da informação. Os dados eram declaratórios e de responsabilidade do posto revendedor e as informações eram disponibilizadas no site da ANP.

e) **Dados abertos: série histórica de preços de combustíveis automotivos e de GLP (P-13)** – série histórica de preços de combustíveis disponibilizada no Plano de Dados Abertos – PDA (<https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/dados-abertos/serie-historica-de-precos-de-combustiveis>), que estabelece a divulgação dos dados brutos, quando possível, e dos relatórios mais requisitados pela sociedade, em formato aberto, de fácil interpretação e processamento[7].

f) **Composições mensais de preços de combustíveis** - divulgação da estrutura de formação dos preços da gasolina automotiva, etanol hidratado combustível (EHC), óleo diesel automotivo e GLP P-13, e de suas composições mensais de preços (excetuando-se o EHC), em níveis nacional e regional (desde fevereiro de 2018), as quais têm como fonte o Relatório Mensal do Mercado de Derivados de Petróleo do Ministério de Minas e Energia[8].

g) **Preços ao consumidor consolidados do GLP** – publicação, desde novembro de 2001, de tabelas e gráficos contendo a evolução mensal dos preços médios ponderados GLP P-13 (produção, distribuição e revenda), em todos os estados brasileiros, incluindo as parcelas de ICMS e margens brutas de distribuição e de revenda[9].

h) **Preços de paridade de importação (custo do produto importado trazido ao país)**[10] - divulgação de médias semanais dos preços de paridade de importação (PPI) para gasolina, diesel, querosene de aviação (QAV) e GLP referentes à semana anterior, sem a incidência de tributos, utilizando como base a média semanal dos preços levantados pela S&P Global Platts para 16 portos e pontos de entrega no Brasil[11].

II. RESOLUÇÃO ANP 795/2019 (RANP 795): HISTÓRICO

6. A Resolução ANP 795/2019 (Ranp795) estabelece a obrigatoriedade de apresentação de dados de preços relativos à comercialização de derivados de petróleo e biocombustíveis por produtores, importadores e distribuidores. As obrigações estabelecidas por esta Resolução podem ser agrupadas em quatro linhas de atuação.

a) os produtores e importadores de derivados de petróleo devem publicar, no site da empresa, seus preços de lista vigentes, bem como os praticados nos doze meses anteriores, por data de vigência, com descrição das modalidades de venda para os seguintes produtos: (i) gasolina A comum e gasolina A premium; (ii) óleo diesel A S10, óleo diesel A S500, óleo diesel marítimo e óleo diesel não rodoviário; (iii) querosene de aviação (QAV) e gasolina de aviação (GAV); (iv) gás liquefeito de petróleo (GLP) em botijões P13 e outros meios de comercialização; (v) óleo combustível A1, óleo combustível A2 e óleo combustível B1; e (vi) cimentos asfálticos de petróleo 30/45, 50/70, 85/100 e 150/200, asfalto diluído de petróleo de cura rápida 250 e asfalto diluído de petróleo de cura média 30;

b) os contratos celebrados entre produtor e distribuidor de derivados de petróleo (sujeitos à homologação pela ANP) devem conter o preço indicativo, definido como o preço previsto em contrato, e pactuado entre as partes, que contenha as condições de sua formação e dos seus reajustes;

c) produtores, importadores e distribuidores, devem enviar à ANP informações de valor unitário do produto e de modalidade de frete, correspondentes às informações constantes nas notas fiscais eletrônicas, para as operações de venda de derivados de petróleo e biocombustíveis, nos termos da Resolução ANP nº 729/2018; e

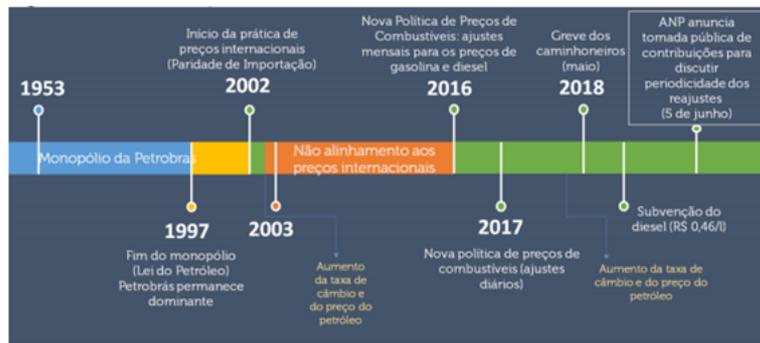
d) informações adicionais referentes aos preços praticados por produtores, importadores e distribuidores na comercialização de derivados de petróleo e biocombustíveis, incluindo seus componentes ou seu processo de formação podem, a qualquer tempo, ser solicitadas pela ANP, que poderá utilizá-las para a disponibilização de estatísticas à sociedade e para a realização de estudos[12].

7. A próxima seção apresentará o histórico de concepção da referida Resolução, incluindo: o contexto das discussões, o problema regulatório identificado e os objetivos almejados com a publicação ao ato normativo.

II.1. CONTEXTUALIZAÇÃO

8. Tal como exposto na seção I, desde 2002, vigora no País o regime de preços livres em toda a cadeia de produção e comercialização de combustíveis e derivados de petróleo. No entanto, o processo de liberalização dos preços nas diferentes etapas da cadeia não representou alteração da estrutura de mercado no fornecimento de combustíveis. A Petrobras, com sua posição dominante, continuou a deter quase a totalidade do refino de petróleo e forte influência na formação dos preços nos mercados nacionais dos distintos derivados. A Figura 1 ilustra a evolução da política de preços adotada pela empresa.

Figura 1 – Síntese da política de preços da Petrobras para combustíveis automotivos



Fonte: ANP, conforme Nota Técnica Conjunta no 1/2018/DG/DIR1/DIR2/SBQ/CPT/ANP

9. Conforme ilustrado na Figura 1, em outubro de 2016, a Petrobras adotou uma nova política de preços para a gasolina e para o diesel, que teve como base a paridade com o mercado internacional mais uma margem praticada para remunerar riscos inerentes à operação[13].

10. A partir de 30 de junho de 2017, essa nova política de preços foi alterada pela Petrobras no sentido de aumentar a frequência dos ajustes[14] nos preços da gasolina e do diesel para o mercado nacional, de modo a permitir maior aderência dos preços domésticos àqueles praticados no mercado internacional no curto prazo. De acordo com a empresa[15], os ajustes que vinham sendo praticados, desde o anúncio da nova política em outubro de 2016, não estariam sendo suficientes para acompanhar a volatilidade crescente da taxa de câmbio e das cotações de petróleo e derivados.

11. No entanto, essa nova política de preços da Petrobras para a gasolina e para o diesel, aliada à escalada na cotação do dólar e no preço do barril de petróleo no mercado internacional, provocou, mediante transmissão dos reajustes ao longo da cadeia, um aumento expressivo nos preços de revenda destes combustíveis ao consumidor final, em um curto espaço de tempo.

12. Este cenário de elevação dos preços dos combustíveis ocasionou insatisfação na sociedade brasileira culminando, em 21 de maio de 2018, na paralisação dos transportadores rodoviários autônomos (a greve dos caminhoneiros) que foi acompanhada de bloqueios logísticos em todo o País e se estendeu por mais de dez dias, com sérias implicações no abastecimento de mercadorias, na atividade econômica em geral e na arrecadação de tributos.

13. Neste contexto, o Governo Federal criou, por meio da Medida Provisória nº 838/2018, um programa de subvenção econômica aos produtores e importadores de óleo diesel, cuja adesão foi facultativa. Tratou-se de um programa temporário com duração até dezembro de 2018, que autorizava o pagamento de até R\$ 0,30/litro de diesel aos produtores/importadores, com o objetivo de assegurar maior estabilidade dos preços praticados ao consumidor[16].

14. Além das atribuições que couberam à ANP na concessão da subvenção econômica à comercialização de óleo diesel, e não obstante o regime de liberdade de preços estabelecido por Lei conforme exposto na seção I, a Diretoria Colegiada da Agência aprovou[17] a realização da Tomada Pública de Contribuições nº 01/2018[18] - TPC 01/2018 com o objetivo de consultar a sociedade sobre a conveniência de se estabelecer periodicidade do repasse dos reajustes dos preços de combustíveis ao consumidor[19].

15. Consoante a Nota Técnica Conjunta nº 1/2018/DG/DIR1/DIR2/SBQ/CPT/ANP, de 16/07/2018, que teve o objetivo de analisar as contribuições recebidas durante a TPC, uma série de **motivações específicas para a realização da TPC** foram expostas no Aviso de Tomada Pública de Contribuições de 04/06/2018[20], entre as quais, estão as apresentadas, sinteticamente, a seguir.

- a) a **concentração de mercado existente no setor de refino no Brasil exige um tratamento específico e excepcional** (enquanto persistente a situação de monopólio de fato);
- b) as constantes **alterações do preço do petróleo e da taxa de câmbio, quando repassadas diariamente ao consumidor final, geram incerteza, insegurança e instabilidade** para o mercado e os consumidores, aptas a ensejar eventual regulação;
- c) embora a liberdade de preços seja uma premissa respeitada pela ANP, decorrente da livre iniciativa, a **ausência de efetiva concorrência no mercado de refino gera desequilíbrio no mercado passível de intervenção**;
- d) **estabelecer um período mínimo para repasse do reajuste não significa interferência na formação do preço**, que continua sendo livre; e
- e) uma **intervenção regulatória pode ser necessária enquanto existente o monopólio de fato gerador de falha de mercado**, ou, pelo menos, até que haja alteração no atual quadro fático ou no modelo tributário atualmente existente, que reequilibre o mercado e proteja os consumidores.

16. As contribuições, dados e informações provenientes do público[21] tiveram como objetivo subsidiar análises sobre: i) a necessidade de edição de norma limitando o período mínimo para reajustamento do preço dos combustíveis, ii) a definição de prazo mínimo de reajuste do preço dos combustíveis que proporcionasse segurança e estabilidade para o mercado e consumidor; e iii) a definição sobre a temporalidade ou não de eventual limite de prazo de reajuste do preço dos combustíveis.

17. De acordo com a Nota Técnica Conjunta nº 1/2018/DG/DIR1/DIR2/SBQ/CPT/ANP, de 16/07/2018[22], ao lançar a TPC, a ANP não tinha como meta interferir no regime de livre mercado que vigora no País desde 2002. **O objetivo centrava-se na ação de estabelecer ou não algum mecanismo de periodicidade de reajustes de preço.** No entanto, após análise das contribuições recebidas durante a TPC, **a recomendação foi no sentido de que a ANP não editasse medida regulatória estabelecendo periodicidade mínima para os reajustes de preços dos combustíveis e não instituísse periodicidade fixa de reajustes destes preços.** No entanto, entre as diversas recomendações da referida Nota Técnica, em função das contribuições recebidas na TPC, estava a de

4) instruir a SDR a aprofundar os estudos visando ser submetida à consulta e audiência públicas minuta de resolução estabelecendo mecanismos de aumento da transparência na formação dos preços dos combustíveis". [Grifo Nosso]

II.2. DO PROBLEMA REGULATÓRIO IDENTIFICADO E OBJETIVOS ALMEJADOS

18. Considerando a recomendação contida na Nota Técnica Conjunta nº 1/2018/DG/DIR1/DIR2/SBQ/CPT/ANP, transcrita no final do tópico anterior, a Superintendência de Defesa da Concorrência, Estudos e Regulação Econômica (SDR) realizou análises de possíveis alternativas regulatórias, que foram amplamente debatidas com os agentes regulados e a sociedade em geral.

19. As análises realizadas delimitaram a situação problema a ser enfrentada e traçaram os objetivos a serem alcançados, resultando na publicação da Ranp 795/2019. Ao longo da seção II.2.1 será realizado um breve relato sobre o **processo evolutivo de construção dessa norma, incluindo sínteses dos estudos e das audiências e consultas públicas**. Posteriormente, em seções próprias, serão apresentados, com mais detalhes e de forma sistematizada, o problema regulatório então identificado e os objetivos almejados com a Ranp 795/2019.

II.2.1. Síntese dos estudos, consultas e audiências públicas

20. Partindo do cenário descrito na seção II.1, a SDR realizou estudos consubstanciados em 3 Notas Técnicas[23] e duas minutas de Resolução que foram objeto de duas Consultas e Audiências Públicas[24].

II.2.1.1. A primeira proposta regulatória apresentada

21. Inicialmente, conforme descrito na Nota Técnica SDR/ANP nº 068/2018, considerando elementos de ordem concorrencial e as peculiaridades de cada segmento de mercado[25], a SDR apresentou proposições de aprimoramento do arcabouço regulatório com o objetivo de ampliar a transparência no

processo de formação dos preços de derivados de petróleo e biocombustíveis. Tais proposições foram consubstanciadas em minuta de Resolução disponibilizada à sociedade, com vistas à obtenção de subsídios e informações adicionais, por meio da Consulta[26] e Audiência Pública 20/2018.[27]

22. Em linhas gerais, no que se refere ao processo de formação de preços referentes à comercialização de derivados de petróleo, biocombustíveis[28], a obrigatoriedade estabelecida pela referida minuta pode ser desmembrada em três grupos de ação, conforme sintetizados a seguir.

a) Envio à ANP, pelos produtores e importadores, de informações de **preço de lista parametrizado**, para cada um dos produtos[29] à venda, em cada ponto de entrega, sempre que houvesse **reajuste do preço e/ou alteração dos parâmetros da fórmula**. **No caso de agentes dominantes, estes seriam obrigados também a publicar em seu próprio site (na internet) a fórmula paramétrica utilizada para precificação do produto correspondente, bem como o preço de lista dela resultante[30].**

i - Agente dominante foi definido como sendo o agente econômico com participação de mercado na etapa de produção e importação superior a vinte por cento (20%)[31];

ii - A fórmula paramétrica de preços seria[32] a fórmula de precificação escolhida pelo agente econômico, para cada combustível ou derivado de petróleo, com base em preços de referência no mercado internacional e demais variáveis necessárias à remuneração da sua atividade.

iii - A fórmula paramétrica deveria considerar, integralmente, dados de benchmarks[33] e custos logísticos internacionais e domésticos. Outras parcelas também poderiam fazer parte da fórmula, de forma aditiva ou subtrativa, desde que claramente descritas, objetivas e passíveis de cálculo prévio pelo cliente. Tal fórmula deveria conter, no mínimo, as parcelas estipuladas nos Anexos indicados na minuta de Resolução[34].

b) **Estabelecimento, nos contratos de fornecimento entre produtor/importador e distribuidor[35], de todas as parcelas da fórmula de preço parametrizado**, positivas ou negativas, **de forma clara, objetiva e passível de cálculo prévio pelos agentes econômicos partícipes do contrato e pela ANP, e proibição de cláusulas de destino[36].**

c) **Envio das informações, pelo sistema i-Simp, de valor unitário e de modalidade de frete**, correspondentes às informações constantes nas **notas fiscais eletrônicas**, para todas as operações de venda de derivados de petróleo e biocombustíveis.

d) **Envio dos dados de preços praticados pelos revendedores varejistas** de combustíveis líquidos e de GLP por meio do sistema **Infopreço**.

II.2.1.2. Da consulta e audiência pública 20/2018 (CP/AP 20/2018)

23. A Nota Técnica SDR/ANP nº 142/2018 (elaborada com a finalidade de analisar as contribuições recebidas no âmbito da Consulta e Audiência Pública objetos do Aviso nº 20/2018, bem como fundamentar as minutas finais de resoluções a serem submetidas à apreciação da Diretoria Colegiada da ANP[37]) destacou que três elementos, em especial, foram objeto de **grande controvérsia** na CP/AP 20/2018: (i) a **caracterização de agente dominante**; (ii) a **exigência de que os agentes publicassem fórmula paramétrica** para cada combustível ou derivado de petróleo; e (iii) a homologação dos contratos pela ANP condicionada à presença de **fórmula paramétrica de preços**.

II.2.1.2.1. Agente dominante

24. A análise **concluiu pela manutenção da lógica de estabelecimento de regra diferenciada para o agente dominante**, mas propôs alteração da definição de agente dominante por necessidade de simplificação e clareza da norma. Ponderou-se que o **conceito utilizado na norma proposta deriva da Lei da Concorrência**, porém **circunscrito aos segmentos em que foi vislumbrada a necessidade de tratamento diferenciado** por parte da norma, com vistas à ampliação da transparência de preços, o incentivo à concorrência e a proteção dos interesses do consumidor[38].

25. Assim, **para o(s) agente(s) dominante(s), atuante(s)** na etapa de fornecimento primário de derivados de petróleo (via produção ou importação), foram propostas **exigências de publicidade de “preço de lista” e de previsão contratual de “preços parametrizados”**.

II.2.1.2.2. Publicação de Fórmula Paramétrica

26. No tocante à **exigência de publicação de fórmula paramétrica, a forma proposta na minuta inicial foi excluída[39]**, e, em seu lugar, **a nova proposta normativa foi a de que os agentes dominantes deveriam publicar apenas os preços de lista**, para cada um dos produtos à venda[40].[41] em cada ponto de entrega, no sítio eletrônico da empresa ou, na ausência desse, disponibilizar a informação, por telefone, em horário comercial, para qualquer interessado.

27. Esse **preço de lista**, então, foi **definido como preço máximo praticado nas vendas** para entrega imediata, com pagamento à vista[42], de modo que o preço do produto efetivamente praticado não poderia ser superior ao preço de lista publicado.

28. De acordo com a Nota Técnica SDR/ANP nº 142/2018, os **principais resultados esperados da divulgação dos preços de lista pelos agentes dominantes** poderiam ser entendidos da seguinte forma:

a) funcionaria como **um compromisso de venda** ao preço máximo escolhido pelo ofertante (preço de lista)[43]; e

b) **os concorrentes não dominantes, bem como toda a sociedade, teriam acesso à informação dos preços** cheios praticados[44] em cada ponto de entrega pelos agentes dominantes (com poder de influenciar substancialmente os preços médios do mercado), porém, **sem conhecer antecipadamente o momento e a magnitude dos reajustes**.

II.2.1.2.3. Previsão contratual da fórmula paramétrica

29. Conforme proposta regulatória inicial (vide seção II.2.1.1), os preços parametrizados e a fórmula paramétrica específica **passariam a compor os contratos de fornecimento de combustíveis firmados entre produtores/importadores e distribuidores** e seriam **objeto de verificação quando da homologação** desses contratos de fornecimentos pela ANP. Essa proposta regulatória indicava que a fórmula paramétrica deveria conter, no mínimo, as parcelas estipuladas nos anexos da minuta de Resolução e **foi objeto de controvérsia** na CP/AP 20/2018.

30. Como resultado da análise das manifestações recebidas, a **referida fórmula**, da forma inicialmente proposta, **foi excluída da minuta final, bem como a vinculação compulsória a preços de referência internacionais**.

31. No entanto, observou-se na análise que, **no âmbito dos contratos** celebrados entre produtores e distribuidores de derivados de petróleo, **havia um desequilíbrio**, em grande parte dos casos, **entre o poder de mercado do vendedor e o do comprador**, o que, na avaliação da Agência, **ensejaria necessidade de maior previsibilidade em torno dos preços dos produtos negociados entre as duas partes**, sobretudo quando se firmam compromissos volumétricos de compra e venda. Assim, **propôs-se a previsão contratual de preços parametrizados[45]**, sem as parcelas mínimas obrigatórias de parametrização conforme contidas na primeira minuta de regulamentação (com todos parâmetros passando a ser livremente definidos pelo agente) nos termos transcritos a seguir.

(...) A homologação do contrato do agente dominante ficará condicionada à inclusão no contrato do preço parametrizado pactuado entre os contratantes, por produto e por ponto de entrega, formado por parâmetros fixos ou variáveis exógenas, que seja claro, objetivo e passível de cálculo prévio pelos contratantes e pela ANP. [Grifo Nosso]

32. A **obrigatoriedade de previsão contratual de preços parametrizados**, tal como proposta, **visava a conferir maior transparência, previsibilidade e equilíbrio às relações contratuais, minimizando, inclusive, eventuais solicitações de mediação e arbitragem à ANP, agindo no sentido de impossibilitar eventual desrespeito unilateral das condições contratuais de preço**.

33. Essa nova redação proposta na minuta não teria, segundo avaliação constante da Nota Técnica SDR/ANP nº 142/2018, o condão de limitar a adoção de qualquer patamar de preços ou periodicidade de reajuste, preservando, assim, integralmente o regime de preços livres dos combustíveis, previsto em lei. Nesse mesmo sentido, os parâmetros fixos ou variáveis exógenas a serem utilizados na parametrização dos preços em contrato, de acordo com pactuação

entre os agentes econômicos, não revelariam necessariamente aspectos econômicos[46], eventualmente sensíveis do ponto de vista concorrencial ou cobertos por sigilo legal.[47]

34. A vedação à utilização de cláusulas de restrição de destino foi mantida, com o objetivo de prevenir uma discriminação de preços abusiva. A regra considera que eventuais restrições à comercialização entre os agentes da cadeia devem ser objeto de regulação pela ANP.

35. Assim, ante as contribuições e ponderações realizadas, uma nova minuta foi objeto da Consulta[48] e Audiência Públicas nº 4/2019[49], com o objetivo de obter subsídios e informações adicionais.

II.2.1.3. Da Consulta e Audiência Pública nº 04/2019 (CP/AP nº 04/2019)

36. A Nota Técnica nº 89/2019/SDR-E[50] analisou as contribuições recebidas no âmbito da CP/AP nº 04/2019 e complementou as análises realizadas nas Notas Técnicas nº 068/2018/SDR e nº 142/2018/SDR, trazendo subsídios técnicos relevantes à tomada de decisão por parte da Diretoria Colegiada da ANP.

37. Tal como detalhada na referida Nota Técnica, a minuta de resolução objeto da Consulta e Audiência Pública nº 04/2019 constituía-se numa opção regulatória cujo objetivo era o de ampliação da transparência na formação de preços[51], e cujos resultados esperados poderiam ser assim destacados:

- a) **Compromisso bilateral em âmbito contratual de condições de formação de preço, que previne a alteração unilateral.** Em outras palavras, qualquer alteração das condições de preço que não fosse resultante de variáveis exógenas ao controle dos contratantes necessitaria de novo pacto (aditivo contratual, por exemplo) a ser homologado pela ANP;
- b) **Transparência total e imediata dos preços praticados pelo agente dominante, conforme definido na minuta de resolução[52], por combustível, ponto de entrega e modalidade de venda;**
- c) **Livre formação de preços, em respeito ao ordenamento jurídico, uma vez que a regra proposta não impediria a escolha de qualquer nível de preço ou periodicidade de reajuste;**
- d) **Redução de assimetria de informação, pois permitiria ao órgão regulador, ao distribuidor e ao produtor conhecerem as condições de formação de preço, podendo calcular eles mesmos os preços vigentes no âmbito do contrato, além de possibilitar à sociedade conhecer, em tempo real, os preços praticados pelo agente dominante, capaz de determinar os preços médios na etapa de fornecimento primário[53] (transparência).**

38. A análise dos riscos associados a essa opção regulatória, apontou: (i) provável judicialização da norma[54]; (ii) **desvantagens competitivas para o agente dominante**, resultantes da publicidade compulsória dos preços e da fixação de preços e margens de lucro no tempo via parametrização vinculativa[55].

II.2.2. O problema regulatório identificado

39. Esta seção tem por intuito apresentar de forma mais detalhada e sistematizada o problema regulatório identificado que veio a motivar a elaboração da **Ranp 795/2019**. Para cumprir esse objetivo serão levadas em consideração, sobretudo, as informações contidas na Nota Técnica nº 89/2019/SDR-E[56], que complementou as análises realizadas nas Notas Técnicas nº 068/2018/SDR e nº 142/2018/SDR (que já consignavam, de forma robusta, o problema regulatório a ser enfrentado).

40. Conforme suscitado na seção II.1 desta nota técnica e, de forma mais abrangente, ao longo da seção II.2, o problema regulatório identificado guarda relação com a posição dominante detida pela Petrobras e sua forte influência na formação dos preços nos mercados nacionais de combustíveis.

41. Consoante a Nota Técnica nº 89/2019/SDR-E, o problema regulatório insere-se no contexto de **dominância no fornecimento primário de derivados de petróleo pela Petrobras**. A posição dominante da empresa resulta[57] de um processo histórico que se inicia com a Lei nº 2004, de 03/10/1953, que, entre outras disposições: (i) definiu como monopólio as atividades de refino de petróleo e de transporte marítimo e dutoviário de derivados de petróleo produzidos no Brasil; (ii) constituiu a empresa estatal como executora deste monopólio. Embora esta prerrogativa tenha deixado de existir quando da entrada em vigor da Lei nº 9.478, de 06/08/1997 (Lei do Petróleo), os ativos que a empresa desenvolveu para o exercício do monopólio destas atividades permaneceram sob sua propriedade ou de suas subsidiárias.

42. Não obstante o regime de preços livres vigente desde 2002, de acordo com referida Nota Técnica, **a posição dominante da Petrobras lhe confere capacidade de adotar quaisquer critérios de precificação bem como de alterar sua política de preços a qualquer tempo[58]** e, apesar de a empresa comunicar, em linhas gerais, os fatores utilizados na formação desses preços, **a transparência não é completa[59]**. Além disso, foram identificadas **duas importantes falhas de mercado** que, na vigência de arcabouço legal de preços livres, criam condições propícias para possíveis práticas anticompetitivas pelo agente dominante: (i) **severa assimetria de informação no processo de formação de preços** e (ii) **uma estrutura de mercado quase monopólica na oferta primária de derivados de petróleo**.

43. O estudo destaca **duas vertentes do problema** consideradas menos visíveis à sociedade: uma relativa à produção interna e outra à importação. Em se tratando da primeira, na presença de barreiras à entrada, para que outros agentes econômicos invistam na atividade de refino de petróleo e se remunerem o investimento de forma adequada, é necessária uma **previsibilidade em torno das condições de formação dos preços internos** de derivados de petróleo. No que se refere à segunda, a atividade de importação, apesar de menos intensiva em capital, também se vê vulnerável a **eventuais condutas abusivas por parte do agente dominante**.

44. Identificou-se, ainda, que **na relação do agente dominante com os distribuidores o desequilíbrio de forças também gera consequências negativas**. Nos últimos anos, **impasses decorrentes de alterações dos modelos contratuais** levaram os distribuidores a recorrer à **mediação pela agência reguladora[60]**. Em outra situação, em minuta de contrato apresentada, os **clientes se comprometeriam a comprar determinados volumes sem saber o preço que pagariam, deixando a precificação nas mãos do fornecedor dominante[61]**.

45. Em se tratando da **assimetria de informação** identificada, o estudo indicou que a **ausência de previsão regulatória de cláusulas referentes às condições de formação de preços como pré-requisito à homologação dos contratos pela ANP, disponibiliza ao agente dominante as condições propícias para possíveis práticas anticompetitivas**, com prováveis impactos negativos sobre o ambiente concorrencial no longo prazo.

II.2.3. Objetivos da intervenção regulatória

46. A partir do problema regulatório identificado, o objetivo da intervenção regulatória foi descrito sinteticamente na Nota Técnica nº 89/2019/SDR-E, da seguinte forma:

Reduzir a assimetria de informações no processo de formação de preços de derivados na etapa de fornecimento primário (via produção e importação), atuando para proteger os interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos e para promover a livre concorrência, tanto no curto quanto no longo prazo.

47. **O foco da regulamentação foi o de ampliar a transparência e a previsibilidade do mecanismo de formação de preços no mercado de fornecimento primário, marcado pela presença de um agente econômico com forte influência sobre a determinação dos preços internos, por meio da ampliação das informações disponíveis aos agentes econômicos contratantes (distribuidores) e ao próprio órgão regulador, contribuindo para o melhor acompanhamento dos preços e a identificação de eventuais condutas anticompetitivas.**

48. A definição deste objetivo levou em consideração:

- a) Os valores identificados no planejamento estratégico da Agência, em especial: transparência e previsibilidade;
- b) Que a assimetria de informações é uma falha de mercado que pode ser alvo de intervenção regulatória, com vistas à obtenção de um resultado econômico mais eficiente para a sociedade;
- c) A relação intrínseca entre o objetivo regulatório definido e os objetivos da Política Energética Nacional definidos na Lei nº 9.478, de 6.8.1997, em especial o de proteger os interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos e promover a livre concorrência.

49. O estudo esclareceu que os comportamentos dos agentes econômicos podem ter efeitos distintos sobre o mercado no curto e no longo prazo. A título exemplificativo, indicou que reduções instantâneas e pontuais de preços do agente dominante podem vir a beneficiar o consumidor no curto prazo, caso sejam transmitidas ao longo da cadeia e sem apropriação pelos demais agentes na forma de margem de lucro. Por outro lado, elas tendem a desincentivar investimentos de empresas concorrentes, contribuindo para a concentração do mercado e afetando negativamente o grau de rivalidade no longo prazo.

II.3. IDENTIFICAÇÃO DOS GRUPOS AFETADOS

50. O estudo elaborado por meio da Nota Técnica nº 89/2019/SDR-E identificou como principais atores afetados pelo problema regulatório: **(i) sociedade civil (de forma indireta); (ii) ANP; (iii) produtores e importadores de petróleo e derivados e biocombustíveis; (iv) distribuidores de derivados de petróleo; (v) revendedores de combustíveis e; (vi) consumidores. Além disso, identificaram-se como grupos de interesse o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) e o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor.**

II.4. DAS OPÇÕES REGULATÓRIAS APRESENTADAS

51. Conforme detalhado na Nota Técnica nº 89/2019/SDR-E, de modo a auxiliar a definição de diretriz a ser seguida em âmbito regulatório, bem como considerando as contribuições recebidas na Consulta e Audiência Públicas e as orientações emanadas da Diretoria II, foi elaborado um conjunto de opções regulatórias, contemplando quatro alternativas à proposta (minuta) objeto da CP/AP nº 04/2019 e uma alternativa denominada "Opção 0" representativa da manutenção do status quo (não publicação de norma). Cada opção explicitada apontou, sinteticamente, os impactos esperados, conforme apresentação realizada aos Diretores, em reunião ocorrida em 10/04/2019[62]. Como resultado, a SDR foi orientada a dar prosseguimento à proposta regulatória indicada na Opção 3, sobre a qual foi elaborada a minuta final de resolução objeto da Proposta de Ação nº 0349/2019. Cada opção elaborada e apresentada está descrita a seguir.

Opção 0 (status quo) – Não publicar qualquer nova resolução atinente ao problema regulatório.

52. Como justificava para se escolher esta opção há o princípio da precaução, em face de elevadas incertezas e riscos envolvendo as demais opções.

53. No entanto, o estudo elaborado expôs que, em abril de 2019, após discussões públicas com o órgão regulador, a Petrobras passou a publicar os preços por ela praticados de forma segregada por ponto de fornecimento e em tempo real, sem qualquer regulamentação em vigor nesse sentido. Desse modo, a aprovação de resolução da ANP que contenha tal comando, respaldada no interesse público, impediria que a decisão da empresa fosse revertida a qualquer momento.

Opção 1 - Minuta de Resolução objeto da Consulta e Audiência Pública nº 04/2019 com as seguintes alterações:

- a) **Nomenclatura de "preço parametrizado" alterada para "preço pactuado"** - seria mantida sua definição, de modo a sintetizar mais adequadamente o conceito e **não gerar interpretações e expectativas distorcidas** em torno de uma suposta interferência regulatória indevida no regime de preços livres;
- b) **Homologação pela ANP, a posteriori, dos aditivos acordados de preço** - as novas condições de preços pactuadas vigorariam imediatamente a partir da assinatura pelas partes até a manifestação tempestiva da Agência;
- c) **Definição de "agente dominante" substituída por "fornecedor preponderante"** – a linha de corte passaria de **20% para 70% em termos de participação de mercado regional.**

Resultados esperados da Opção 1:

54. Os resultados esperados desta Opção eram os mesmos já elencados na seção II.2.1.3 e podem ser assim sintetizados com os seguintes elementos adicionais: (i) compromisso bilateral em âmbito contratual de condições de formação de preço, que previne a alteração unilateral; (ii) transparência total e imediata dos preços praticados pelo agente dominante; (iii) livre formação de preços, em respeito ao ordenamento jurídico; e (iv) redução de assimetria de informação.

55. Além destes, foram apontados os seguintes resultados esperados:

- a) **Desatrelaria a regulamentação do conceito de agente dominante na forma da Lei nº 12.529/2011** (Lei de Defesa da Concorrência). Essa desvinculação enfraqueceria ou mesmo refutaria a tese de que a ANP estaria se imiscuindo em matéria privada, por lei, da autoridade concorrencial brasileira, **reduzindo-se, desse modo, a probabilidade de contestação judicial;**
- b) **Permitiria que as alterações pactuadas referentes às condições de preços ocorram de modo mais ágil** perante as forças de mercado. Assim, ficaria reforçada a liberdade de precificação com o efeito imediato de eventuais aditivos contratuais referentes a preços, sujeitos à homologação a posteriori, **minorando também o risco de judicialização.**
- c) **Evitaria uma revisão precoce da norma, ensejada por mudança estrutural do mercado uma vez que com a linha de corte de 70% a exigência de publicação dos preços de lista vigentes seria aplicada somente em estruturas de mercado mais próximas de um monopólio e não nos cenários de evolução para uma configuração oligopolística, na qual a transparência possivelmente teria impactos líquidos negativos sobre a concorrência.**

Opção 2 – Minuta resultante da Opção 1 com os seguintes ajustes:

56. Definição de "preço pactuado[63]" substituída por "preço indicativo[64]" - essa nova definição não traria qualquer tipo de restrição à redação das cláusulas contratuais referentes a preços, diversamente da definição utilizada na Opção 1.

Resultados esperados da Opção 2:

57. Os resultados esperados desta Opção são, basicamente, os mesmos elencados para a Opção 1, mas com os seguintes pontos negativos:

- a) A **redução de assimetria de informação poderia ser menos significava**, pois o contrato poderia conter cláusulas que previassem alterações nas condições de formação de preços sem repactuação entre as partes, ou seja, de modo unilateral;
- b) A **possibilidade de alteração unilateral das condições de preço** (por meio de parâmetros definidos de maneira endógena pelo produtor/importador), na presença de poder de mercado, mantém significativo o risco de condutas anticompetitivas unilaterais.

Opção 3 - Minuta de Resolução objeto da Consulta e Audiência Pública nº 04/2019 com as seguintes alterações:

- a) **Abandona-se o conceito de "agente dominante"** - os comandos da resolução seriam aplicados aos agentes econômicos sem distinção por participação de mercado;
- b) **Conceito de "preço parametrizado" substituído pelo "preço indicativo"** - diversamente da minuta apresentada na Consulta e Audiência Pública, o novo conceito não traria qualquer tipo de restrição à redação das cláusulas contratuais referentes a preços;
- c) **Homologação pela ANP, a posteriori, dos aditivos acordados de preço** - as novas previsões contratuais referentes a preços vigorariam imediatamente a partir da assinatura pelas partes até a manifestação tempestiva da Agência.

58. De acordo com a Nota Técnica nº 89/2019/SDR-E, a Opção 3 sustenta-se em quatro pilares:

- a) Tratamento igualitário aos agentes regulados;
- b) Transparência total e imediata dos preços vigentes na etapa de fornecimento primário;
- c) Flexibilidade total na indicação de preços no âmbito dos contratos homologados;
- d) Agilidade na alteração das condições contratuais de preço.

59. Nesta Opção estariam dissolvidas as principais críticas apresentadas na CP/AP nº 04/2019, minimizando-se o risco de judicialização da norma. No entanto, considerando as características do mercado a **Opção 3** foi a que apresentou mais **riscos de ordem concorrencial**[65] conforme descritos a seguir:

- a) A publicação de preços de todos os fornecedores (incluindo os importadores atomizados e os produtores de pequeno porte) **elevaria o risco de impactos adversos na competição (colusão tácita ou explícita)** de importadores e pequenos refinadores, com possível pressão para cima dos preços médios;
- b) A **possibilidade de alteração unilateral das condições de preço**, na presença de poder de mercado, mantém elevado o **risco de condutas anticompetitivas unilaterais pelo agente dominante**.

60. Ante os riscos identificados, o estudo consubstanciado no Nota Técnica nº 89/2019/SDR-E, indicou que, caso essa fosse a opção escolhida pela Diretoria Colegiada, algumas **recomendações deveriam ser observadas no sentido de mitigar os riscos concorrenciais**: (i) **manter o nível de agregação das informações de volumes de entregas de derivados pelos produtores e importadores divulgadas pela ANP, nos termos da Nota Técnica nº 019/2019/SDR, de 22 de fevereiro de 2019**; e (ii) **monitorar constantemente o mercado de fornecimento primário de derivados de petróleo, com relação a preços, quantidades e demais condições de venda, de modo a detectar indícios de conduta anticompetitiva**.

Opção 4 – Minuta resultante da Opção 3 com os seguintes ajustes:

61. Suprime-se a obrigatoriedade de publicação dos preços de lista por parte dos agentes - a ANP passaria a publicar os dados de preços médios ponderados por ponto de entrega – dos quais já dispõe por meio da Portaria ANP nº 297/2001 –, com defasagem de 3 (três) semanas.

62. As principais vantagens em relação à Opção 3 seriam:

- a) A utilização de um comando regulatório já existente para o aumento da transparência; e
- b) A agregação e a defasagem da informação de preços dificultariam o uso desta informação para a possível colusão tácita ou explícita, mitigando, assim, o risco de impactos adversos na competição de importadores e pequenos refinadores, e no nível de preços.

63. No entanto, como desvantagem, esta opção preservaria o espaço para alterações não pactuadas das condições de preço, mantendo significativo risco de condutas anticompetitivas unilaterais pelo agente com posição dominante, ao não restringir o uso de variáveis endógenas na formação de preços em âmbito contratual.

II.5. DA ESCOLHA REGULATÓRIA

64. O conjunto de opções regulatórias e seus respectivos impactos esperados, conforme indicado na Seção II.4, foi apresentado aos diretores da ANP, em reunião realizada em 10/04/2019[66], e como resultado da decisão da Diretoria, deu-se prosseguimento à proposta regulatória indicada na Opção 3, cuja minuta de Resolução foi apreciada e deliberada pela Diretoria Colegiada da ANP, dando origem à Resolução ANP 795/2019.

65. Tal como já explicitado na Seção II.4, os objetivos da **Opção 3** escolhida seguem no sentido de:

- a) garantir tratamento igualitário aos agentes regulados;
- b) assegurar transparência total e imediata dos preços praticados na etapa de fornecimento primário;
- c) possibilitar flexibilidade total na indicação de preços no âmbito dos contratos homologados e agilidade na alteração das condições contratuais de preço.

66. Além de atender aos objetivos indicados, a opção escolhida, busca dissipar as principais críticas apresentadas nas Consulta e Audiência Públicas nº 04/2019, minimizando-se o risco de judicialização da norma eventualmente aprovada, com base nos argumentos ali apresentados. Assim, em relação às minutas inicialmente propostas, esses objetivos materializaram-se por meio das seguintes alterações:

- a) exclusão do conceito de “agente dominante”, a fim de que os comandos da resolução passem a ser aplicáveis aos agentes econômicos sem distinção por participação de mercado;
- b) substituição do conceito de “preço parametrizado” por “preço indicativo” o qual não repercute em qualquer tipo de restrição à redação das cláusulas contratuais referentes a preços;
- c) estabelecimento de que a homologação pela ANP dos aditivos acordados de preço será a posteriori[67].

67. Ante o exposto, considerando o objetivo precípua da ação regulatória de reduzir a assimetria de informações no processo de formação de preços de derivados na etapa de fornecimento primário (via produção e importação), atuando para proteger os interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos e para promover a livre concorrência, tanto no curto quanto no longo prazo, os elementos trazidos pela Opção 3 foram consubstanciados no texto da Resolução ANP 795/2018, divididos em 4 eixos de atuação conforme a seguir.

II.5.1. Publicidade do preço de lista pelos produtores e importadores de derivados de petróleo

68. A Resolução ANP 795/2019 estabelece em seu artigo 3º que todos os produtores e importadores[68] de derivados de petróleo devem publicar seus preços de lista vigentes (preço de venda por ponto de entrega e modalidade de venda, sem tributos, para pagamento à vista), bem como os praticados nos doze meses anteriores[69]. Caso o produtor ou importador não possua sítio eletrônico, tais informações devem ser disponibilizadas por correio eletrônico, em horário comercial, para qualquer interessado.

69. Assim, ao excluir o conceito de “agente dominante,” a fim de que os comandos da resolução fossem aplicáveis aos agentes econômicos sem distinção por participação de mercado, a norma buscou garantir tratamento igualitário aos agentes regulados e assegurar transparência total e imediata dos preços praticados.

II.5.2. Previsão contratual de preços indicativos

70. A partir da Resolução ANP 795/2019, os contratos de fornecimento dos combustíveis abarcados pela norma[70] e celebrados entre produtor e distribuidor a serem submetidos à homologação pela ANP, devem conter, entre diversos outros elementos, o preço indicativo, que é o preço previsto em contrato, e que foi pactuado entre as partes, contendo as condições de sua formação e dos seus reajustes. Eventual alteração contratual que se refira apenas ao preço indicativo, entra em vigor de acordo com os seus termos, ficando sujeita a manifestação posterior da ANP em até 30 (trinta) dias a partir do início da sua vigência.

71. Os estudos identificaram que, entre os riscos concorrenciais advindos desta opção regulatória seria o da possibilidade de alteração unilateral das condições de preço nos contratos de fornecimento de derivados de petróleo, o que, na presença de poder de mercado, teria pouco impacto na restrição a eventuais condutas anticompetitivas unilaterais pelo agente dominante.

72. Além da previsão do preço indicativo, a Resolução veda a utilização de cláusulas de restrição de destino, possibilitando ao adquirente comercializar o produto adquirido para qualquer interessado, respeitada a regulamentação vigente.

II.5.3. Envio de informações de preços e frete pelos produtores, importadores e distribuidores

73. A Ranp 795/2019 também estabelece que produtores, importadores e distribuidores devem enviar as informações de valor unitário do produto e de modalidade de frete, correspondentes às informações constantes nas notas fiscais eletrônicas, para as operações de venda de derivados de petróleo e biocombustíveis, por meio do aplicativo do Sistema de Informações de Movimentação de Produtos - I-Simp[71].

II.5.4. Obtenção e publicação de informações de preços de produção e importação

74. A Resolução 795/2019 estabelece que, a qualquer tempo, a ANP pode solicitar aos produtores, importadores e distribuidores de derivados de petróleo e biocombustíveis informações adicionais referentes aos preços praticados na comercialização, incluindo seus componentes ou seu processo de

formação.

75. Além disso, a Resolução expõe expressamente sobre a forma de utilização, disponibilização e compartilhamento dos dados e informações obtidos por força de seus regramentos. Nesse sentido indica que tais dados e informações (ii) podem ser utilizados pela ANP para disponibilização de estatísticas à sociedade e realização de estudos; (iii) podem estar sujeitos a agregação estatística ou defasagem temporal, quando da sua publicação, de modo a preservar informações abrangidas por sigilo legal ou minimizar possíveis efeitos anticoncorrenciais; e (iii) podem ser compartilhados com outros entes estatais, mediante garantia de preservação, por parte destes, do sigilo legal correspondente.

III. DA METODOLOGIA

III.1. DA ESTRATÉGIA E DOS INSTRUMENTOS DA AVALIAÇÃO DO RESULTADO REGULATÓRIO

III.1.1. Embasamento normativo legal e infralegal para Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) da Resolução ANP nº 795/2019

76. As diretrizes para a realização das análises de impacto regulatório (AIR) e das avaliações de resultado regulatório (ARR) estão determinadas, hodiernamente, na Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, e na Lei nº 13.847, de 20 de setembro de 2019.

77. A **Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019**, institui a Declaração dos Direitos de Liberdade Econômica e estabelece garantias de livre mercado, indicando, em seu art. 5º, que as propostas de edição ou alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos, editadas por entidades da administração pública federal, dentre as quais a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), serão precedidas de análise de impacto regulatório, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico.

78. A **Lei nº 13.847, de 20 de setembro de 2019**, por sua vez, dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, e indica diretrizes relacionadas ao tema. Nesse sentido, em seu art. 6º, determina que "a adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo".

79. Embora essas duas leis especifiquem a necessidade de realização da AIR, sem menção à ARR, elas inauguram a diretriz da obrigatoriedade dos estudos *ex ante* e *ex post* às resoluções publicadas pelas agências reguladoras, confirmada pela edição do regulamento aplicável ao art. 5º da Lei nº 13.848/2019 e ao art. 6º da Lei nº 13/847/2019, consubstanciado no **Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020**. Esse decreto regulamenta a AIR e apresenta, também, as regras gerais aplicáveis à ARR, ao dispor, conforme seu art. 1º, sobre "o seu conteúdo, os quesitos mínimos a serem objeto de exame, as hipóteses em que será obrigatória e as hipóteses em que poderá ser dispensada".

80. A definição da Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) é determinada no art. 2º, III do decreto, pelo qual a ARR abrange "a verificação dos efeitos decorrentes de edição de ato normativo, considerados o alcance dos objetivos originalmente pretendidos e os demais impactos observados sobre o mercado e a sociedade, em decorrência de sua implementação".

81. Conforme se depreende, portanto, para a elaboração de uma ARR é necessária a realização de duas atividades preliminares: (1) primeiro, recuperar os objetivos originalmente pretendidos com a edição da norma; e, (2) segundo, verificar os efeitos e impactos observados pela norma sobre o mercado e sobre a sociedade.

82. Esse levantamento dos objetivos e dos efeitos da norma já editada exige, para sua correta avaliação, a aplicação de metodologia adequada para essa finalidade. Embora o Decreto supra não explicita, para a ARR, rol de metodologias e critérios de aferição a serem seguidos no estudo, ele apresenta essas opções para a realização da AIR; porém, por simetria, é possível utilizar as diretrizes desse decreto da AIR como guia também para a ARR, haja vista que a finalidade avaliativa das normas está presente em ambas as ferramentas regulatórias.

83. Nesse sentido, o Decreto nº 10.411/2020 traz três regras a serem observadas na realização da ARR. A primeira depreende-se do art. 13, caput, pelo qual "os órgãos e as entidades implementarão estratégias para integrar a ARR à atividade de elaboração normativa com vistas a, de forma isolada ou em conjunto, proceder à verificação dos efeitos obtidos pelos atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados". Desse modo, devem ser verificados os efeitos da norma, à luz dos efeitos esperados quando da sua edição.

84. O segundo advém do art. 13, § 1º do Decreto, pelo qual se estabelece que "A ARR poderá ter caráter temático e ser realizada apenas quanto a partes específicas de um ou mais atos normativos". Assim, é facultado ao órgão regulador avaliar temas específicos da Resolução ANP nº 795/2019, ou partes específicas dela.

85. O terceiro deriva do art. 13, § 5º, que institui que "as ARR elaboradas serão divulgadas no sítio eletrônico do órgão ou da entidade, ressalvadas as informações com restrição de acesso nos termos do disposto na Lei nº 12.527, de 2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI)". Portanto, o resultado da avaliação de resultados regulatórios deverá ter sua publicação realizada no sítio eletrônico da ANP, após aprovação pela Diretoria Colegiada e consideradas as restrições quanto a eventuais informações protegidas pela LAI.

86. No âmbito normativo infralegal, a **Resolução ANP nº 795/2019** estabeleceu, em seu art. 14, a obrigatoriedade de realização da ARR, *in verbis*:

"Art. 14. A ANP realizará Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) para verificar:

I- quais efeitos esta Resolução teve sobre o problema identificado, elencando impactos positivos ou negativos que tenha gerado;

II- como os impactos mensurados se distribuíram entre os diferentes grupos afetados; e

III - se houve impactos inesperados.

Parágrafo único. O disposto no caput será cumprido no prazo de até vinte e quatro meses contados a partir da publicação desta Resolução." (grifo nosso)

87. Cabem, sobre a implementação do art. 14 da referida Resolução, duas observações. Primeiramente, em relação ao prazo de realização da ARR, em que pese o parágrafo único, art. 14, da Resolução ANP nº 795/2019, explicitar que "a ANP realizará a Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) [...] no prazo de vinte e quatro meses contados a partir da publicação desta Resolução", que venceria em 04/07/2021, a **Resolução de Diretoria da ANP nº 255/2020** (SEI 0975847) resolveu, em seu item IV, estipular o prazo de 31/10/2020 para sua conclusão. Em reedição deste ato normativo, a mesma Diretoria Colegiada da ANP aprovou a **Resolução de Diretoria da ANP nº 539/2020** (SEI 0986275) durante o **Circuito Deliberativo nº 755**, em 29 de outubro de 2020, que decidiu pela "prorrogação, para 14 de dezembro de 2020, do prazo definido no item IV da Resolução de Diretoria nº 255, de 29 de maio de 2020, para conclusão da Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) prevista na Resolução ANP nº 795/2019".

88. A segunda observação refere-se ao método de realização da ARR. Levando em consideração as diretrizes apresentadas pelo Decreto nº 10.411/2020, os três incisos do art. 14 da Resolução ANP nº 795/2019 indicam a obrigatoriedade de se contemplar os (1) efeitos negativos e positivos sobre o problema regulatório que motivou a implementação da Resolução; (2) a distribuição desses efeitos entre os grupos afetados pela Resolução; e (3) a identificação dos efeitos inesperados, advindos dos riscos regulatórios da norma.

89. Esclarecidos esses pontos, menciona-se, por fim, a **Resolução de Diretoria da ANP nº 342/2020**, que com base na Proposta de Ação nº 0428, de 16 de julho de 2020, resolveu "aprovar os Planos de Ação, nos termos da Nota Técnica Conjunta nº 25/2020/ANP, devendo as áreas indicadas realizarem seu acompanhamento, conforme consta no corpo da Proposta de Ação". Ao aprovar a Nota Técnica supramencionada, a Diretoria Colegiada da ANP institucionalizou os Planos de Ação da Agência referentes ao período pós-alienação dos ativos de refino e de infraestruturas associadas da Petrobras, com ênfase na garantia do suprimento de derivados de petróleo em todo o território nacional e na proteção dos consumidores. Esses Planos de Ação foram elaborados pelo Grupo de Trabalho instituído por meio da Portaria nº 192, de 16/06/2020, para essa finalidade.

90. Dentre os problemas regulatórios identificados para o período pós-alienação dos ativos de refino e de infraestruturas associadas da Petrobras encontra-se o problema de "reduzida transparência de critérios de formação e reajuste de preços nos contratos de fornecimento". Para tratamento desse problema, a Diretoria Colegiada da ANP aprovou, conforme Nota Técnica Conjunta nº 25/2020/ANP, o **Plano de Ação 8.2, que determina a realização da Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) da Resolução ANP nº 795/2019**. Além disso, determina, nesse plano de ação, que a ARR deve ser realizada

contemplando, necessariamente, três atividades: (1) realização de seminário com agentes afetados pela Resolução ANP nº 795/2019, para colhimento de informações e percepções sobre as obrigações da resolução; (2) aplicação, para os agentes afetados pela Resolução ANP nº 795/2019, de Questionário de Avaliação de Percepção sobre este ato normativo; e (3) realização da ARR, por meio do cumprimento dos procedimentos dispostos no art. 14 da Resolução ANP nº 795/2019 e no Decreto nº 10.411/2020.

91. Portanto, como se depreende do conjunto normativo explicitado nesta seção, são quesitos legais e infralegais a serem seguidos na realização da ARR da Resolução ANP nº 795/2019:

a) Em relação ao prazo: realização até o dia 14/12/2020.

b) Em relação ao método:

i - Contemplar, na ARR, "informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico";

ii - Considerar, na avaliação, "o alcance dos objetivos originalmente pretendidos e os demais impactos observados sobre o mercado e a sociedade, em decorrência de sua implementação";

iii - Poderá ter caráter temático e ser realizada apenas quanto a partes específicas;

iv - Explicitar os efeitos negativos e positivos sobre o problema regulatório que motivou a implementação da Resolução;

v - Indicar a distribuição desses efeitos entre os grupos afetados pela norma;

vi - Identificar os efeitos inesperados da implementação da Resolução;

vii - Realizar seminário com agentes afetados pela Resolução ANP nº 795/2019, para colhimento de informações e percepções sobre as obrigações da Resolução; e

viii - Aplicar, aos agentes afetados pela Resolução ANP nº 795/2019, Questionário de Avaliação de Percepção sobre este ato normativo.

92. Com vistas a detalhar a metodologia de realização dessas atividades, apresenta-se, na seção seguinte, *benchmark* com as principais Avaliações de Resultados Regulatórios realizados no Brasil e instruções metodológicas estrangeiras e nacionais sobre o assunto, cujas experiências analíticas servem de fonte metodológica à presente ARR.

III.1.2. Benchmark nacional e internacional sobre metodologias de realização de Avaliações de Resultados Regulatórios (ARR)

93. A literatura referente aos trabalhos de Avaliação de Resultados Regulatórios (ARR) utilizada como base de pesquisa metodológica contemplou a pesquisa sobre os seguintes documentos detalhados na Tabela 1.

Tabela 1. Benchmark sobre documentos de referência para ARR no Brasil

Instituição	Documento	Descrição	Ano
Casa Civil da Presidência da República	Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR	Documento de referência à Administração Pública Federal para a realização de atividades de avaliação regulatória, incluindo ARRs.	2018
Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro)	Nota Técnica nº 07/2019/Diqr-Dconf-Inmetro	Nota Técnica de Avaliação de Resultados Regulatórios da Medida para Rodas Automotivas.	2019
Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)	Nota Técnica nº 27/SRM/SGT/SPE/SRD-2019/ANEEL	Analisa a atividade nº 31 da Agenda Regulatória 2018-2019 da Aneel, por meio da avaliação do ambiente regulatório quanto à utilização de tecnologias na melhoria do serviço, na eficiência energética e no desenvolvimento do negócio de distribuição.	2019
Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)	Manual de Boas Práticas Regulatórias	Detalha procedimentos metodológicos aplicáveis à realização de ARR.	2018
Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)	Supporting Evidence-based Policy: The Importance of Ex-post Evaluation, Public Governance and Territorial Development Directorate	Indica os benefícios e importância da avaliação <i>ex post</i> com vistas a viabilizar uma política pública baseada em evidências.	2016
Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)	Regulatory Policy Outlook 2015, Capítulo 5	Descreve regras, metodologias e aplicações de avaliação regulatória no âmbito dos países membros da OCDE.	2015
Conselho Nacional de Controle Regulatório (Alemanha)	Expert report on the implementation of ex-post evaluations: Good practice and experience in other countries	Apresenta boas práticas no processo de avaliação <i>ex post</i> de normas regulatórias na Alemanha, assim como experiências em outros países	2013
HM Treasury (Reino Unido)	The Magenta Book: Guidance for Evaluation	Guia do Tesouro do Reino Unido que apresenta as ferramentas e métodos analíticos para a realização de avaliações de resultados de normas.	2013

Fonte: elaboração própria a partir de documentos pesquisados nos sítios eletrônicos das entidades mencionadas na Tabela

94. A seguir relacionam-se as principais recomendações aplicáveis na realização da ARR, extraídas dos documentos supracitados.

95. Inicialmente, deve-se recapitular que a Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) é o processo sistemático de avaliação de uma ação para averiguar se seus objetivos foram alcançados (OCDE, 2015 e 2016), cujo objetivo é verificar o que de fato ocorreu após a implementação da ação escolhida pela agência, órgão ou entidade. A ARR não deve ser confundida com os processos de fiscalização ou monitoramento, que buscam averiguar o cumprimento de obrigações e o alcance de metas predefinidas, respectivamente (CASA CIVIL, 2018).

96. Embora seja uma ferramenta menos difundida do que a AIR, a ARR é considerada uma etapa importante no ciclo regulatório, pois além de fornecer um retorno sobre o desempenho de ações implementadas, traz informações importantes sobre a evolução da regulação ao longo do tempo. Sendo uma avaliação *ex post*, a ARR tem o condão de avaliar se os objetivos da regulação foram alcançados e sua não realização pode levar a quatro consequências indesejadas: (1) permanência de regulações ineficazes, que geram custos aos regulados e ao governo desnecessariamente; (2) desconhecimento de impactos indesejados eventualmente gerados pela ação implementada; (3) desconhecimento sobre a necessidade ou oportunidades de melhorias na regulação em vigor; e (4) carência de fundamentos técnicos para demonstrar os benefícios promovidos pela ação implementada e comprovar a adequação da decisão tomada pela agência, órgão ou entidade (ANATEL, 2018).

97. Para a correta execução da ARR, o primeiro passo consiste em determinar o tipo e a complexidade da avaliação, o que depende, necessariamente, do tipo de ação a ser analisada. Segundo a literatura, existem três principais perspectivas que podem ser adotadas em uma ARR (REINO UNIDO, 2011):

- **Avaliação de processo:** busca avaliar como a ação foi implementada, com foco nos meios e processos empregados e como eles contribuíram para o sucesso ou fracasso na obtenção dos objetivos esperados;
- **Avaliação de impacto:** busca avaliar se a ação implementada de fato agiu sobre o problema identificado, quais impactos positivos ou negativos ela gerou, como eles se distribuíram entre os diferentes grupos e se houve impactos inesperados;
- **Avaliação econômica:** busca avaliar se os benefícios gerados pela ação implementada superaram seus custos.

98. Cada um desses três tipos de avaliação regulatória deve responder ao seguinte conjunto de perguntas, mostradas na Tabela 2.

Tabela 2. Perguntas a serem respondidas em cada tipo de avaliação regulatória

Tipo de Avaliação	Perguntas a serem respondidas
Avaliação de Impacto	<ul style="list-style-type: none"> Quais os resultados positivos e negativos gerados pela regulação? Quais os impactos gerados pela resolução que não teriam existido se a resolução não existisse? Quais foram os impactos inesperados da resolução?
Avaliação de Processo	<ul style="list-style-type: none"> Como a resolução foi implementada, em termos de procedimentos adotados pelo órgão regulador? Esses procedimentos foram implementados conforme planejado? De que modo a resolução está alcançando seus resultados, no sentido de derivarem das ações implementadas pelos diferentes agentes envolvidos no processo? Há ineficiências relacionadas à implementação da resolução, tanto aos destinatários da norma quanto ao órgão regulador, que necessitam ser revisadas?
Avaliação Econômica	<ul style="list-style-type: none"> Quais são os custos e os benefícios da implementação da resolução? Os benefícios da resolução compensam seus custos?

Fonte: *The Magenta Book (REINO UNIDO, 2011)*.

99. Em relação aos três tipos de avaliação, por fim, cumpre ressaltar que a base analítica costuma ser a avaliação de impacto, haja vista que se correlaciona diretamente ao alcance dos objetivos da norma analisada. Por sua vez, as avaliações de processo são normalmente usadas em conjunto com as avaliações de impacto, visando à compreensão dos motivos pelos quais determinados resultados ocorreram e como eles foram experimentados pelos diferentes agentes afetados pelo processo de implementação da norma. Já a avaliação econômica é comumente utilizada a partir dos resultados da avaliação de impacto, para robustecer as estimativas de mudanças nos custos e benefícios relacionados à execução da norma.

100. Comentário importante deve ser apontado a respeito das avaliações de impacto e de processo. Mesmo que as regulações sejam sujeitas a rigorosos processos de avaliação de impacto regulatório (*ex ante*), há sempre a possibilidade da ocorrência de fatores imprevisíveis ou de alterações de contexto, de mudanças tecnológicas ou de adaptações incontornáveis no comportamento dos agentes após a implementação de uma ação. Além disso, os efeitos de uma regulação podem ser alterados por outras normas, regulações ou leis criadas ou alteradas posteriormente à sua entrada em vigor. Assim, no médio e longo prazo, uma regulação que inicialmente era efetiva e eficaz pode ficar ultrapassada ou inadequada e, por esse motivo, nas avaliações de impacto e de processo, é importante identificar, na ARR, os impactos inesperados na implementação da resolução (ALEMANHA, 2013).

101. Também sobre esse tema, ao realizar a ARR deve-se tentar identificar outros fatores que possam ter contribuído para os resultados observados, tentando isolar na análise, tanto quanto possível, os efeitos que foram diretamente decorrentes da ação implementada. Uma boa ARR também deve levar em consideração, ao avaliar a eficiência, eficácia e efetividade de uma ação, o que teria ocorrido no período analisado se nenhuma ação tivesse sido implementada (CASA CIVIL, 2018).

102. Nos dois exemplos selecionados de aplicação de ARR realizadas no Brasil, a saber, a avaliação realizada pelo Inmetro em 2019 (Nota Técnica nº 07/2019/Diqre-Dconf-Inmetro) e a conduzida pela Aneel em 2019 (Nota Técnica nº 27/SRM/SGT/SPE/SRD-2019/ANEEL), é relevante recapitular as estratégias adotadas por esses órgãos.

103. O Inmetro, em seu estudo, realizou uma ARR para avaliar os resultados regulatórios de novas medidas metrológicas de rodas automotivas. Na Nota Técnica supramencionada, o órgão regulador adotou os três tipos de avaliação e seguiu os seguintes procedimentos: (1) identificação dos objetivos finalísticos da norma; (2) avaliação da efetividade regulatória por meio de 3 indicadores, denominados "focalização", "cobertura" e "compliance"; (3) avaliação da eficiência operacional e da eficiência na alocação dos recursos, em parte relacionados à avaliação de processo; (4) identificação dos impactos segregados pelos agentes afetados pela norma; e (5) elaboração de diagnóstico da ARR.

104. A Aneel, por outro lado, analisa a atividade nº 31 da Agenda Regulatória 2018-2019 da Agência, por meio da avaliação do ambiente regulatório quanto à utilização de tecnologias na melhoria do serviço, na eficiência energética e no desenvolvimento do negócio de distribuição. Em sua avaliação de resultado regulatório, optou por utilizar apenas a avaliação de impacto, identificando os objetivos da norma e verificando se os mesmos foram alcançados. Desse modo, embora executando estudo técnico de escopo metodológico mais restrito do que o eleito pelo Inmetro no caso explicado, também serviu à finalidade adequada de cumprir o objetivo da ARR.

105. Para cada tipo de avaliação a ser realizada, existe um arcabouço de ferramentas analíticas passíveis de serem aplicadas para implementar a avaliação do resultado regulatório. Não cumpre, nesta seção, detalhar todo o rol dessas ferramentas, mas apenas selecionar aquelas apropriadas para a presente ARR e explicar, detalhadamente, as justificativas e o modo de implementação desses instrumentos analíticos selecionados, conforme será detalhado na subseção seguinte.

106. Por fim, acerca da conclusão de uma ARR, de acordo com o Guia Suplementar do Magenta Book 2020[72], referente às recomendações para a condução de revisões regulatórias *ex post*, são delineadas quatro possíveis opções de resultados decorrentes de uma ARR, mostradas na Tabela 3.

Tabela 3. Opções de resultados possíveis de uma ARR

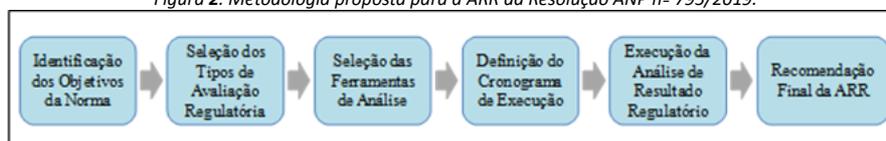
Opção Regulatória	Descrição
Renovação da norma	Manter a norma como concebida originalmente.
Emenda da norma	Manter a norma, mas com a edição de emendas identificadas como necessárias para incrementar sua capacidade de alcance dos objetivos regulatórios.
Remoção ou expiração da norma	Retirar a norma do ordenamento jurídico, sem substituição.
Substituição da norma	Substituir a norma por outra com vistas ao alcance dos objetivos regulatórios, ou realizar alteração substancial na norma existente.

Fonte: *The Magenta Book (REINO UNIDO, 2011)*.

III.1.3. Metodologia para realização da ARR da Resolução ANP nº 795/2019

107. Com base no exposto nas subseções IV.1.A e IV.1.B, as quais, respectivamente, apresentaram o embasamento normativo para a ARR e o benchmark nacional e internacional sobre o tema, apresenta-se a seguinte metodologia para a ARR da Resolução ANP nº 795/2019, esquematizada na Figura 2.

Figura 2. Metodologia proposta para a ARR da Resolução ANP nº 795/2019.



Fonte: elaboração própria a partir da bibliografia da Tabela 1.

III.1.3.1 Identificação dos Objetivos Regulatórios da Norma

108. A primeira etapa para a elaboração da ARR consiste na identificação dos objetivos regulatórios da Resolução ANP nº 795/2019. Na Tabela 4 são apresentados os três objetivos regulatórios, os problemas regulatórios que os originaram e os capítulos da Resolução nos quais foram inseridas normas para o alcance desses objetivos.

Tabela 4. Objetivos regulatórios da Resolução ANP nº 795/2019

Objetivos Regulatórios	Problemas Regulatórios	Capítulos da Resolução ANP 795/2019
Objetivo 1: Aumentar a transparência no processo de formação e de reajustes de preços.	Falhas de mercado (monopólio <i>de facto</i> do agente dominante e assimetria de informação) geram condições propícias ao abuso de poder de econômico pelo agente dominante e dificultam a entrada de novos atores na etapa de fornecimento primário de combustíveis	Capítulo 2 – Publicação do Preço de Lista
Objetivo 2: Reduzir a assimetria de informação no processo negocial de formação de preços.	Falhas de mercado (monopólio <i>de facto</i> do agente dominante e assimetria de informação) geram desequilíbrio de forças entre contratantes e condições propícias ao abuso de poder de econômico pelo agente dominante	Capítulo 3 – Previsão Contratual de Preços Indicativos
Objetivo 3: Ampliar a disponibilidade de dados à disposição da ANP	Assimetria informacional entre regulados e regulador prejudica o acompanhamento do mercado para objetivos regulatórios e detecção de indícios de infração à ordem econômica.	Capítulo 4 – Envio de informações de modalidade de frete e de valor unitário

Fontes: Nota Técnica 068/2018/SDR, Nota Técnica 142/2018/SDR, Nota Técnica 89/2019/SDR, e Resolução de Diretoria 0420/2019.

109. Os problemas e os objetivos regulatórios que serviram de base para a Resolução ANP nº 795/2019 estão consubstanciados em quatro documentos utilizados como fundamentação para o processo elaboração da norma (Nota Técnica 068/2018/SDR, Nota Técnica 142/2018/SDR, Nota Técnica 89/2019/SDR, e Resolução de Diretoria 0420/2019). A evolução dos estudos e os debates acerca dessa matéria, consubstanciados nos documentos mencionados, foram devidamente tratados ao longo da Seção II deste Relatório. São eles:

- Nota Técnica SDR/ANP nº 068/2018 (SEI 0996359), de 2 de agosto de 2018, sobre proposição de regulamentação com o objetivo de ampliar a transparência na formação dos preços de derivados de petróleo e biocombustíveis.
- Nota Técnica SDR/ANP nº 142/2018 (SEI 0996364), de 12 de novembro de 2018, sobre proposição de regulamentação com o objetivo de ampliar a transparência na formação dos preços de derivados de petróleo, gás natural veicular e biocombustíveis e análise das contribuições na Consulta e Audiência Pública.
- Nota Técnica SDR/ANP nº 89/2019 (SEI 0996380), de 13 de maio de 2019, sobre a proposição de regulamentação com o objetivo de ampliar a transparência na formação dos preços de derivados de petróleo, gás natural veicular e biocombustíveis nas etapas de fornecimento primário (produção e importação) e distribuição.
- Resolução de Diretoria 0420/2019 (SEI 0997509 e 0997512), de 4 de julho de 2019, que aprovou a Resolução ANP nº 795/2019.

110. Desses quatro documentos, com vistas a evidenciar o embasamento técnico para os objetivos regulatórios da norma, extrai-se o seguinte conjunto de menções, dispostas em ordem cronológica dos documentos supramencionados, conforme Tabela 5.

Tabela 5. Embasamento técnico dos objetivos regulatórios

Documento	Parágrafo/Página	Trechos referenciais
NT 68/2018/SDR	Pg. 4, § 7 e 8	<i>A falta de transparência nos preços dos produtos para os consumidores seria uma falha de mercado relacionada com “custos de procura”, que representam a dificuldade de comparação de preços entre estabelecimentos e/ou entre produtos. Uma intervenção regulatória no sentido de aumentar o nível de publicidade e de comparabilidade entre preços, reduzindo os “custos de procura”, permitiria aos consumidores tomarem decisões mais conscientes e geraria, em teoria, uma força concorrencial benéfica, ou seja, uma pressão de preços para baixo, porque mais consumidores teriam acesso ao agente com menor preço.</i>
NT 68/2018/SDR	Pg. 4, § 9	<i>Com regras de transparência na política de preços, os importadores poderiam identificar claramente quando agentes de mercados estariam se desviando da regra de preços, podendo ajustar suas estratégias comerciais no curto e longo prazo para atuar no mercado de maneira mais competitiva. Além disso, conforme o caso, seria mais fácil apontar eventuais manipulações de preços para fins de deslocamento de concorrentes. (...) Ante o exposto, a SEFEL/MF opina pela necessidade de aumento da transparência na formação os preços dos combustíveis por parte dos agentes como a chave para mitigar as distorções atualmente presentes. (trecho inserido na NT-68 a partir do Parecer SEI nº 103/2018/COGEN/SUEST/SEFEL-MF).</i>
NT 68/2018/SDR	Pg. 13, § 62	<i>Como fundamento jurídico indireto, cita o artigo 187 do NCC, que consideraria ilícita a imposição de um direito, exercido além dos limites ditados pelo seu fim econômico. Nesse aspecto, um contrato de fornecimento de combustível não deveria incluir a previsão de que uma das partes possa definir, a seu critério, o preço do produto comercializado. Na mesma linha, o artigo 489 do Código Civil brasileiro estabelece que: “nulo é o contrato de compra e venda, quando se deixa ao arbítrio exclusivo de uma das partes a fixação do preço”.</i>
NT 68/2018/SDR	Pg. 14, § 66	<i>Ao reduzir incertezas e conceder maior previsibilidade aos agentes econômicos, o estabelecimento de uma sinalização de preços nos contratos de fornecimento de derivados de petróleo pode contribuir para novos investimentos e o fomento da concorrência nesses segmentos.</i>
NT 68/2018/SDR	Pg. 15, § 66	<i>O envio de informações referentes a preços e frete por meio do Simp tornaria possível ampliar consideravelmente a base de dados de preços da Agência, abrangendo, entre outros, os seguintes agentes: (i) produtores e importadores de derivados de petróleo, gás natural e biocombustíveis; (ii) distribuidores de combustíveis líquidos, GLP, combustíveis de aviação e asfaltos. Isso dotaria a ANP de informações mais completas sobre os preços praticados nas operações de comercialização de produtos regulados</i>
NT 68/2018/SDR	Pg. 17, § 88	<i>Se por um lado a falta de transparência nos preços dos produtos para os consumidores seria uma falha de mercado relacionada com “custos de procura”, que representam a dificuldade de comparação de preços entre estabelecimentos e/ou entre produtos; por outro lado há um risco muito elevado de que a publicização de preços e de margens de lucro possam vir a gerar um efeito anticoncorrencial não desejado, com conseqüente elevação de preços ao consumidor final, conforme ressaltado pelo Cade após análise de estudos teóricos e decisões regulatórias adotadas por alguns países</i>
NT 142/2018/SDR	Pg. 1, § 2	<i>A proposta regulatória em análise tem o objetivo de ampliar a transparência no processo de formação de preços de derivados de petróleo, gás natural veicular e biocombustíveis, atuando no sentido de proteger os interesses dos consumidores e promover a livre concorrência.</i>
NT 142/2018/SDR	Pg. 2, § 10 Pg. 3, § 15	<i>Transformações recentes no mercado, decorrentes, por exemplo, do programa de desinvestimentos da Petrobras e da alteração na política de preços dessa empresa, fazem crer que em um horizonte de médio prazo surjam outros agentes com participações de mercado superiores a 20% no fornecimento de derivados de petróleo em determinado recorte geográfico. A aquisição de um conjunto de refinarias por um agente privado, a depender da região do país, pode prover uma posição muito favorável a esse agente, com participação que pode vir a superar 70% do fornecimento de determinado derivado de petróleo. (...)</i>
NT 142/2018/SDR	Pg. 9, § 44 e 45	<i>O preço de lista definiu-se como: “preço máximo praticado nas vendas para entrega imediata, com pagamento à vista, com transferência de propriedade na saída das instalações do produtor ou importador, em reais por litro ou reais por quilograma (produtos asfálticos ou gases liquefeitos), com quatro casas decimais”.</i> <i>Os principais efeitos podem ser assim entendidos: (i) a divulgação funcionaria como um compromisso de venda ao preço máximo escolhido pelo ofertante (preço de lista), respeitada a regulamentação vigente; (ii) os concorrentes não dominantes, bem como toda a sociedade, teriam acesso à informação dos preços cheios praticados (sem descontos, adicionais logísticos, encargos financeiros e tributos) em cada</i>

		ponto de entrega pelos agentes dominantes – com poder de influenciar substancialmente os preços médios do mercado –, porém, sem conhecer antecipadamente o momento e a magnitude dos reajustes.
NT 142/2018/SDR	Pg. 9-10, § 50	No âmbito dos contratos celebrados entre produtores e distribuidores de derivados de petróleo, observa-se um desequilíbrio , em grande parte dos casos, entre o poder de mercado do vendedor e o do comprador, o que enseja maior previsibilidade em torno dos preços dos produtos negociados entre as duas partes , sobretudo quando se firmam compromissos volumétricos de compra e venda.
NT 142/2018/SDR	Pg. 10, § 53	A obrigatoriedade de previsão contratual de preços parametrizados visa a conferir maior transparência, previsibilidade e equilíbrio às relações contratuais, minimizando, inclusive, eventuais solicitações de mediação e arbitragem à ANP.
NT 142/2018/SDR	Pg. 10, § 57	A vedação à utilização de cláusulas de restrição de destino tem o objetivo de prevenir uma discriminação de preços abusiva e considera que eventuais restrições à comercialização entre os agentes da cadeia devem ser objeto de regulação pela ANP.
NT 142/2018/SDR	Pg. 12, § 64	O envio de informações referentes a preços e frete por meio do Simp permitirá ampliação considerável da base de dados de preços da Agência , abrangendo, entre outros, os seguintes agentes: (i) produtores e importadores de derivados de petróleo, gás natural e biocombustíveis; (ii) distribuidores de combustíveis líquidos, GLP, combustíveis de aviação e asfaltos. Isso dotará a ANP de informações mais completas sobre os preços praticados nas operações de comercialização de produtos regulados.
NT 142/2018/SDR	Pg. 16, § 99	Já a inclusão de preços parametrizados no rol de critérios mínimos para a homologação contratual pela ANP visa a conferir maior transparência, previsibilidade e equilíbrio às relações contratuais, minimizando, inclusive, eventuais solicitações de mediação e arbitragem à ANP . A redação da minuta de resolução ora proposta não tem o condão de limitar a adoção de qualquer patamar de preços ou periodicidade de reajuste, preservando, assim, integralmente o regime de preços livres dos combustíveis, previsto em lei.
NT 142/2018/SDR	Pg. 17, § 101	A inclusão de informações de preços e frete no envio mensal de dados pelo Simp é de grande importância para a ampliação das bases de dados de preços à disposição da ANP . Propõe-se a entrada escalonada da obrigatoriedade de preenchimento dos campos correspondentes, por tipo de agente, que seria descrita nos respectivos manuais disponíveis no site da ANP.
NT 142/2018/SDR	Pg. 17, § 102	Com relação aos princípios e os critérios para a publicação por parte da ANP das informações de preços praticados pelos agentes regulados, cabe primeiramente apontar que o resultado líquido esperado pela ANP da regulamentação proposta é beneficiar o consumidor, com maior disponibilidade de informação e a oportunidade de acessar ofertas mais vantajosas de bens e serviços regulados
NT 142/2018/SDR	Pg. 17, § 103	A maior disponibilidade de informações de preços praticados resultante da regulamentação proposta contribuiria substancialmente para a detecção de indícios econômicos de condutas anticompetitivas , atividade exercida de forma conjunta e cooperativa entre ANP e Cade.
NT 89/2019/SDR	-	A Opção Regulatória n. 3 sustenta-se em quatro pilares: a) Tratamento igualitário aos agentes regulados; b) Transparência total e imediata dos preços vigentes na etapa de fornecimento primário; c) Flexibilidade total na indicação de preços no âmbito dos contratos homologados; d) Agilidade na alteração das condições contratuais de preço.
Resolução de Diretoria 0420/2019	-	Os objetivos da Opção Regulatória n. 3 escolhida seguem no sentido de: i) garantir tratamento igualitário aos agentes regulados; ii) assegurar transparência total e imediata dos preços praticados na etapa de fornecimento primário; iii) possibilitar flexibilidade total na indicação de preços no âmbito dos contratos homologados e agilidade na alteração das condições contratuais de preço.

Fontes: Nota Técnica 068/2018/SDR, Nota Técnica 142/2018/SDR, Nota Técnica 89/2019/SDR, e Resolução de Diretoria 0420/2019.

III.1.3.2. Seleção dos Tipos de Avaliação Regulatória e das Ferramentas de Análise

111. Para a realização da ARR, **propõe-se a adoção dos três tipos de avaliação regulatória: as avaliações de impacto, processo e econômica (essa de forma simplificada e qualitativa, procurando avaliar eventuais custos inerentes à implementação das disposições contidas na Resolução ANP nº 795/2019)**, para a investigação acerca do alcance dos objetivos da Resolução ANP nº 795/2019 e cujo desenvolvimento se realizará por meio de quatro ferramentas analíticas aplicáveis a esses tipos de avaliação.

112. De acordo com o Anexo A do Magenta Book [73], que descreve os métodos analíticos a serem aplicados numa avaliação de resultados regulatórios, existem dezenas de metodologias consagradas passíveis de serem escolhidas para uma ARR (REINO UNIDO, 2011). O primeiro passo para se realizar a escolha correta é compreender a dinâmica inerente à regulação que está sendo analisada, haja vista que a ferramenta de análise deve servir ao propósito de identificar se os objetivos normativos foram alcançados. Considerando o escopo da Resolução ANP nº 795/2019, foram escolhidas cinco ferramentas para a implementação das avaliações de impacto e de processo, conforme Tabela 6:

Tabela 6. Seleção de ferramentas metodológicas para ARR

Tipo de Avaliação	Ferramenta Metodológica de Análise
Avaliação de Impacto e de Processo	Ferramenta 1: Análise de Grupos Focais , a partir da realização de Workshop com grupos afetados direta e indiretamente pela Resolução ANP nº 795/2019
Avaliação de Impacto e de Processo	Ferramenta 2: Pesquisa de Percepção com agentes afetados pela Resolução ANP nº 795/2019
Avaliação de Impacto e de Processo	Ferramenta 3: Indicadores de Efetividade e de Processo , elaborados a partir dos resultados da Pesquisa de Percepção e do processo de implementação da Resolução ANP nº 795/2019
Avaliação de Processo	Ferramenta 4: Mapeamento do Processo de implementação interna da Resolução ANP nº 795/2019
Avaliação Econômica Simplificada	Ferramenta 5: Indicadores de Custo , elaborados a partir dos resultados da Pesquisa de Percepção e do processo de implementação da Resolução ANP nº 795/2019

Fonte: elaboração própria.

113. Essas ferramentas são detalhadas nas Tabelas 7 a 10.

Tabela 7. Descrição da ferramenta analítica de Análise dos Grupos Focais

Ferramenta	Análise de Grupos Focais
Tipo de Avaliação	Avaliação de Impacto e de Processo
Descrição	<ul style="list-style-type: none"> Ferramenta usada em avaliações de impacto e de processo como meio para esclarecer a visão dos agentes impactados pela norma, agrupados por tipos de setores afetados. A visão desses distintos grupos focais deve capturar os seguintes elementos: expectativas em relação à norma, experiências na implementação e relato dos impactos em seus negócios. Os grupos focais são úteis para explicitar visões similares de agrupamentos, em vez de agentes específicos. Por se tratar de técnica qualitativa, permite explorar com mais ênfase os "why's" e os "how's" de respostas dadas por meio de ferramentas como a Pesquisa de Percepção, e pode ser utilizada em conjunto com esta para obtenção de resultado mais efetivo.
Como é utilizada	<ul style="list-style-type: none"> Identificação dos grupos focais, agrupando agentes por área afetada ou por outro critério apropriado. Definição de um roteiro padrão de apresentação e de questionamentos a esses grupos focais. Realização de reuniões presenciais ou virtuais com esses agentes
Vantagens	<ul style="list-style-type: none"> Oferece explicação sobre dados colhidos por outros métodos, como a Pesquisa de Percepção. Permite agrupar visões coletivas de grupos com mesma perspectiva sobre o tema.
Desvantagens	<ul style="list-style-type: none"> Pode exigir tempo maior do que outros métodos para sua implementação. Existe o risco de viés de resposta dos participantes dos grupos focais, conforme seus próprios interesses. Requer moderação cuidadosa do órgão regulador na organização das reuniões com os grupos focais, de modo a seguir o roteiro e de permitir igual oportunidade de participação aos convidados.

Forma de Execução	<ul style="list-style-type: none"> • Realização de seminário/workshop com os grupos afetados pela Resolução ANP nº 795/2019, de modo separado por grupo focal • Grupos focais a serem avaliados: (1) produtores ; (2) importadores; (3) distribuidores de combustíveis líquidos; (5) distribuidores de GLP.
-------------------	---

Fonte: *The Magenta Book – Annex A (REINO UNIDO, 2011).*

Tabela 8. Descrição da ferramenta analítica da Pesquisa de Percepção

Ferramenta	Pesquisa de Percepção
Tipo de Avaliação	Avaliação de Impacto e de Processo
Descrição	<ul style="list-style-type: none"> • É método de ampla utilização para coletar dados de grande número de indivíduos. • Consiste no estabelecimento de múltiplas questões, as quais podem ser tanto abertas (campo livre de resposta) quanto fechadas (opções pré-definidas de resposta). • A precisão dos resultados da Pesquisa de Percepção reside tanto no correto dimensionamento de amostra (caso a resposta não seja indicada para toda a população), quanto no percentual de respostas obtidas e na representatividade dos grupos que apresentaram suas respostas, caso haja grupos focais.
Como é utilizada	<ul style="list-style-type: none"> • Resumidamente, existem dois métodos para aplicação de Pesquisa de Percepção: (1) entrevista; (2) aplicação de questionário online, presencial ou por telefone.
Vantagens	<ul style="list-style-type: none"> • Costumam ser métodos efetivos e de baixo custo, e com capacidade de engajar número elevado de agentes. • Viabiliza a construção de indicadores de efetividade de aplicação da norma.
Desvantagens	<ul style="list-style-type: none"> • Uma má definição das perguntas do questionário pode conduzir a vies nas respostas. • Risco de baixo grau de percentual de respostas ao questionário pode conduzir a resultados inconsistentes. • Existe o risco de vies de resposta dos participantes dos grupos focais, conforme seus próprios interesses.
Forma de Execução	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboração de questionário contendo perguntas e formatos adequados de resposta cobrindo todo o rol de atribuições determinadas na norma, com vistas a avaliar se o objetivo da Resolução foi alcançado e se o processo de implementação foi adequado. • Aplicação de questionário de percepção sobre a Resolução ANP nº 795/2019 para todos os grupos de agentes afetados pela norma.

Fonte: *The Magenta Book – Annex A (REINO UNIDO, 2011).*

Tabela 9. Descrição da ferramenta analítica Indicadores

Ferramenta	Indicadores de Efetividade, Indicadores de Processo e Indicadores de Custo
Tipo de Avaliação	Avaliação de Impacto, de Processo e Econômica Simplificada
Descrição	<ul style="list-style-type: none"> • Oferece explicação quantitativa sobre dados colhidos por outros métodos, como a Pesquisa de Percepção e o Mapeamento de Processos.
Como é utilizada	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicando a metodologia de Qualidade Total para definição de indicadores, compondo corretamente sua métrica e correlacionando-o ao objetivo regulatório
Vantagens	<ul style="list-style-type: none"> • Permite quantificar critérios subjetivos. • Viabiliza determinação de métricas baseadas em dados coletados ao longo do processo de implementação da norma.
Desvantagens	<ul style="list-style-type: none"> • Exige atenção na definição do memorial de cálculo dos indicadores e validação pelas áreas afetadas pelo seu monitoramento.
Forma de Execução	<ul style="list-style-type: none"> • Identificação de possíveis <u>indicadores do processo</u> de implementação da Resolução ANP nº 795/2019 que possam ser criados, como por exemplo (i) percentual de contratos que no primeiro envio não atenderam, atenderam parcialmente e atenderam cada um dos critérios de análise; (ii) percentual dos processos que necessitaram de convalidação da contraparte após primeira análise da ANP; (iii) entre outros • Identificação de possíveis <u>indicadores de efetividade</u> na implementação da Resolução ANP nº 795/2019 que possam ser criados, como por exemplo (i) índices de satisfação em relação à norma ou índices de percepção de efetividade, obtidos a partir da Pesquisa de Percepção; (ii) percentuais de incorporação de parâmetros de formação e reajuste de preços nos contratos, em relação à situação prévia à Resolução; entre outros. • Identificação de possíveis <u>indicadores de custo decorrentes</u> da implementação da Resolução ANP nº 795/2019 que possam ser criados, como por exemplo (i) índices de onerosidade das exigências do processo de homologação dos contratos, obtidos a partir da Pesquisa de Percepção

Fonte: *The Magenta Book – Annex A (REINO UNIDO, 2011).*

Tabela 10. Descrição da ferramenta analítica do Mapeamento de Processo

Ferramenta	Mapeamento de Processo
Tipo de Avaliação	Avaliação de Processo
Descrição	<ul style="list-style-type: none"> • Detalhar o processo de implementação da Resolução ANP nº 795/2019 através do seu desdobramento em atividades e tarefas realizadas pelos atores envolvidos.
Como é utilizada	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicando a metodologia de mapeamento de processos.
Vantagens	<ul style="list-style-type: none"> • Identificação das etapas de implementação da norma e das atividades que possam estar gerando ineficiências para as partes envolvidas. • Viabiliza a identificação de ineficiências e gargalos nos procedimentos de execução da norma. • Permite, com o fluxograma de etapas, criar indicadores de processo para averiguar quantitativamente a eficiência e efetividade do trabalho de implementação da norma.
Desvantagens	<ul style="list-style-type: none"> • Necessidade de envolvimento de todos os setores envolvidos na implementação das atividades da norma, no âmbito da ANP, para garantir um mapeamento completo e fidedigno do processo.
Forma de Execução	<ul style="list-style-type: none"> • Mapeamento do processo de implementação da Resolução ANP nº 795/2019, por meio da identificação do fluxo de atividades, responsáveis pela execução, tempo de execução e procedimentos referentes a cada etapa. • Identificação dos potenciais gargalos no processo, com vistas à proposição de sua melhoria.

Fonte: *The Magenta Book – Annex A (REINO UNIDO, 2011).*

III.2. COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

114. A coleta das informações necessárias para a implementação da presente ARR abrange a obtenção de dados a partir das seguintes fontes:

- Análise do histórico de contribuições dos agentes regulados e da sociedade em geral no momento de elaboração (Consulta e Audiência Públicas) e implementação (Workshop realizado em 2019) da Resolução ANP nº 795/2019;
- Realização do Workshop de Avaliação da Resolução ANP nº 795/2019 e consolidação das contribuições recebidas dos agentes regulados e da sociedade em geral;
- Aplicação de Pesquisa de Percepção sobre a Resolução ANP nº 795/2019;
- Mapeamento do Processo de implementação da Resolução ANP nº 795/2019 em relação aos procedimentos de (i) homologação de contratos; (ii) de publicação de preços de lista; e (iii) de envio de dados de valor unitário e de modalidades de frete pelos agentes regulados à ANP; e
- Consolidação de Indicadores de Efetividade, Indicadores de Processo e Indicadores de Custo, elaborados a partir de informações disponibilizadas (i) nos processos de homologação de contratos instruídos no SEI; (ii) nas respostas e nos resultados da Pesquisa de Percepção; (iii) nas contribuições dos agentes regulados, dos órgãos de governo e da sociedade em geral no Workshop de Avaliação da Resolução ANP nº 795/2019; e (iv) no Sistema de Informação de Movimentação de Produtos (SIMP/ANP).

115. Em relação a essas cinco fontes para coleta de dados, deve-se mencionar que os detalhamentos acerca das duas últimas, a saber o Mapeamento do Processo de Implementação da Resolução ANP nº 795/2019 e os Indicadores de Efetividade, de Processo e de Custo, foram explanados na seção III.1.

116. Nas Seções IV.2.1, IV.2.2 e IV.2.3 são explicadas as ferramentas de coleta de dados a partir de cada uma das fontes supracitadas.

III.2.1. Histórico de contribuições dos agentes econômicos previamente à implementação da Resolução ANP nº 795/2019

117. Previamente à publicação da Resolução ANP nº 795/2019, houve três momentos nos quais os agentes afetados ou interessados na norma puderam manifestar suas posições acerca das regras propostas pela ANP.

118. Em primeiro lugar, menciona-se o [processo de Consulta e Audiência Públicas](#). No âmbito dessa rotina regulatória, a ANP apresentou à sociedade a Consulta e Audiência Pública 20/2018 [74]. Material disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/consultas-e-audiencias-publicas/consulta-e-audiencia-publica/2018/consulta-e-audiencia-publicas-no-08-2018> [75].

119. Posteriormente, menciona-se o [processo de Consulta e Audiência Públicas nº 04/2019](#) [76]. As contribuições recebidas pela Agência, assim como as análises de acatamento de cada sugestão, foram instruídas no Processo SEI nº 48610.008326/2018-61.

120. A terceira oportunidade de manifestação ocorreu por meio da realização, em 1 de agosto de 2019, de um [Workshop sobre a Resolução ANP nº 795/2019](#), com o objetivo de orientar os agentes regulados sujeitos aos comandos da norma acerca de suas regras e sua implementação. O workshop teve duração de um dia de trabalho e compreendeu a realização de quatro painéis temáticos: (1) publicidade do preço de lista pelos produtores e importadores de derivados de petróleo; (2) previsão contratual de preços indicativos; (3) envio de informações de preços e frete pelos produtores, importadores e distribuidores; (4) obtenção e publicação de informações de preços. Todo o trabalho referente a esse evento foi instruído no Processo SEI 48610.214257/2019-11.

121. Para a realização desse Workshop, foi aberta a possibilidade de manifestação dos agentes previamente ao evento, por meio do recebimento de dúvidas sobre a Resolução ANP nº 795/2019. Em relação aos questionamentos prévios, a ANP recebeu 54 perguntas antecipadamente, de modo que durante o Workshop a ANP contemplou os esclarecimentos pertinentes a todas elas. Todas as comunicações e conteúdos referentes a essa interação constam no processo supracitado. Além disso, em cada painel, eventuais comentários orais foram feitos pelos participantes, a partir de perguntas formuladas por escrito. As eventuais questões ou dúvidas não analisadas previamente pela equipe técnica puderam, também, ser objeto de manifestação posterior pela ANP, por escrito, as quais foram incluídas no SEI como registro da comunicação.

122. Esses dois mecanismos (Consulta/Audiência Públicas e Workshop) de coleta de informações, percepções, dúvidas e sugestões, agrupadas nos dois processos supramencionados, contêm insumo para a comparação com os resultados a serem obtidos pelos métodos de análise selecionados para a realização da ARR, com vistas a permitir, se aplicável, uma análise intertemporal desses quesitos emanados dos agentes afetados pela norma.

III.2.2. Procedimentos para coleta e análise de dados referentes à ARR da Resolução ANP nº 795/2019

123. Conforme mencionado, além do histórico de contribuições provenientes das Consultas e Audiências Públicas prévias à aprovação da Resolução ANP nº 795/2019 e do primeiro Workshop sobre a implementação da norma, a coleta e apuração das informações necessárias para a implementação dos três tipos de avaliações de resultados regulatórios (impacto, econômica e de processo) abrangem a obtenção e análise de dados a partir da (i) Pesquisa de Percepção. (ii) Workshop de Avaliação da Resolução, (iii) Mapeamento dos processos de implementação da norma, e (iv) Indicadores de Efetividade e de Processo.

124. A seguir, são detalhadas as estratégias de coleta dos dados provenientes de cada uma dessas fontes.

III.2.2.1. Pesquisa de Percepção sobre a Resolução ANP nº 795/2019

125. Em relação à [Pesquisa de Percepção sobre a Resolução ANP nº 795/2019](#), esta foi aplicada em dois formatos.

126. O [primeiro formato](#) foi destinado aos agentes regulados afetados diretamente pela norma, a saber os produtores, importadores e distribuidores de combustíveis, os quais tiveram a oportunidade de respondê-la entre 14/09/2020 e 28/09/2020. Foi aplicada por meio de questionário eletrônico e respondido pela internet através da ferramenta do Microsoft Forms (SEI 0977475). O questionário foi composto, em resumo, por 3 seções: na primeira, abordou-se o processo de homologação de contratos pela ANP; na segunda, o tema do preço de lista; e, na terceira, a obrigatoriedade de envio dos valores unitários e da modalidade de frete pelo SIMP; essas seções temáticas foram destinadas aos respectivos grupos focais sobre os quais recaíam as obrigações regulatórias. A divisão das perguntas entre os três temas e os três grupos focais é apresentada na Tabela 11.

Tabela 11. Divisão das perguntas na Pesquisa de Percepção, por tema e grupo focal.

Seção da Pesquisa de Percepção	Questões	Grupos Focais		
		Produtores	Distribuidores	Importadores
Homologação de Contratos	7-23	7-23	7-23	Não aplicável
Preço de Lista	24-39	24-31 e 34-39	24-26 e 32-39	24-31 e 34-39
Valor Unitário e Modalidade de Frete	40-42	40-42	40-42	40-42

Fonte: Pesquisa de Percepção sobre a Resolução ANP nº 795/2019.

127. Com vistas a viabilizar a participação mais abrangente possível dos agentes regulados provenientes dos grupos focais, foi enviado, para lista de correios eletrônicos de 200 destinatários das empresas e associações representativas (SEI 0977727), convite para que esses agentes respondessem à Pesquisa de Percepção (SEI 0977475).

128. Em relação aos convites, devem-se adicionar quatro informações. A primeira é a de que, além do convite encaminhado à lista original, foram remetidas correspondências eletrônicas adicionais a representantes que solicitaram encaminhamento a destinatários distintos daqueles constantes no envio inicial (SEI 0977730, 0977742 e 0977744). A segunda é a de que, especificamente para o caso do Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás (IBP), foi remetida instrução adicional (SEI 0977749) para que o instituto, que representa tanto os distribuidores quanto os produtores, pudesse remeter suas respostas por correio eletrônico, uma para cada um dos grupos que representa, dada a restrição do formulário eletrônico da Pesquisa para recebimento das duas respostas. A terceira é o fato de ter sido encaminhado aos destinatários, no dia 25 de setembro de 2020, lembrete para que a Pesquisa fosse respondida, caso as empresas ainda não o tivessem feito até esta data (SEI 0977962). A quarta, por fim, é a negativa de um dos convidados em responder à Pesquisa por perda do prazo determinado (SEI 0977962).

129. No convite da Pesquisa foi ressaltado que a ANP se encontrava em processo de preparação para elaborar a ARR da Resolução ANP nº 795/2019, informando adicionalmente que: “as respostas aos questionários serão de fundamental importância para a proposição e a fundamentação de melhorias regulatórias. Em virtude disso, solicita-se que as respostas encaminhadas expressem com o máximo de precisão possível a realidade vivenciada pelas empresas desde o início da vigência da Resolução ANP 795/2019”. Desse modo, a ANP enfatizou a importância da participação dos agentes em relação à resposta à Pesquisa de Percepção.

130. Com vistas a elevar ainda mais o alcance em face dos destinatários iniciais do convite, foi explicitado no convite que “caso existam representantes de suas empresas/associações/sindicatos que tenham contato com as regras da Resolução ANP 795 e cuja contribuição à presente pesquisa seja fundamental, mas que não receberam este convite, pode-se encaminhá-lo para que possam também avaliar as perguntas da Pesquisa. Porém, informamos que a ANP somente aceitará uma resposta por empresa, de modo que o agente deve alinhar internamente a resposta a ser remetida à ANP”. Assim, esclareceu-se a possibilidade de extensão do conteúdo a quem fosse de interesse no âmbito da entidade dos agentes e que cada agente teria uma resposta.

131. Deve-se ressaltar, além desses pontos, a questão da representatividade das respostas encaminhadas à ANP. Os 200 contatos para os quais foi encaminhada a Pesquisa de Percepção representaram 110 agentes distintos, tendo sido obtidas respostas de 57 deles. Dentre os respondentes, cumpre ressaltar a elevada representatividade dos mesmos em termos de participação de mercado nos respectivos segmentos. O detalhamento dessa representatividade em termos quantitativos, de cobertura do mercado e entre os distintos grupos focais é apresentado na Figura 3.

Figura 3. Representatividade dos respondentes da Pesquisa de Percepção.

	Convitados		Aspectos Quantitativos e Qualitativo dos Respondentes	
	Quantidade de Agentes Convitados	Quantidade de Agentes Respondentes Individuais	Percentual de Convitados Respondentes	Participação de Mercado dos Respondentes*
AGENTES REGULADOS				
Distribuidor	91	46	51%	
Asfaltos	20	12	60%	69,80%
GLP	19	9	47%	84,95%
Diesel				62,35%
Gasolina	50	23	46%	59,16%
GAV	4	4	100%	99,90%
Produtor de combustíveis	4	4	100%	100%
Importador de combustíveis	8	3	38%	
Associação e sindicato representativo	7	4	57%	
TOTAL	110	57	52%	

Fonte: Pesquisa de Percepção sobre a Resolução ANP 795/2019 e Sistema SIMP (ANP).

* Participações de mercado: (1) Distribuidores: calculada a partir das vendas dos distribuidores entre Jan-Ago de 2020, a partir do SIMP; (2) Produtores: calculada a partir da produção de derivados de petróleo entre Jan-Ago de 2020, a partir dos Dados Estatísticos Mensais divulgados no sítio eletrônico da ANP.

Fonte: Pesquisa de Percepção sobre a Resolução ANP 795/2019.

132. A síntese trazida pela Figura 3 demonstra a relevância da Pesquisa de Percepção como instrumento de coleta de contribuições dos agentes afetados pela norma e como fonte de informações para a construção da ARR. Por um lado, o questionário contendo 21 perguntas e seus respectivos campos para inserção de comentários foi respondido por 57 agentes, sendo 9 do segmento de fornecimento primário (produtores e importadores) e 46 do de distribuição, os quais, conforme demonstrado, têm representatividade elevada não apenas no número de respondentes, como também na participação de mercado. Por outro lado, foram obtidas respostas detalhadas a todas as questões, incluindo 385 comentários individualizados sobre o processo de homologação de contratos e 158 acerca dos preços de lista e do envio de dados de valor unitário e de modalidade de frete por meio do SIMP (SEI 0977969 e 0977978).

133. Desses fatos se conclui que a Pesquisa de Percepção logrou obter elevada participação quantitativa e em termos de representatividade, validando-a como fonte de informações relevante para a avaliação qualitativa da Resolução ANP nº 795/2019 e para servir de base para a elaboração de indicadores de efetividade e de processo a serem analisados na Seção IV.

134. O segundo formato da Pesquisa de Percepção foi destinado aos setores afetados indiretamente pela norma, a saber os revendedores de combustíveis e órgãos governamentais, os quais tiveram a oportunidade de respondê-la entre 21/09/2020 e 09/10/2020.

135. No grupo dos revendedores, os convites da Pesquisa foram encaminhados às seguintes associações representativas: (i) Federação Nacional do Comércio de Combustíveis e de Lubrificantes - Fecombustíveis; (ii) Associação Brasileira de Entidades de Classe das Revendas de GLP - Abragás; e (iii) Associação Brasileira dos Revendedores de GLP – Asmirg (SEI 0977754 e 0977762). No grupo dos demais órgãos de governo, a Pesquisa foi remetida à Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) e à Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP), ambas do Ministério da Economia, ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), e ao Ministério de Minas e Energia (MME), para manifestação (SEI 0977774 e 0977777).

136. Devido a serem destinatários cuja relação com a Resolução ANP nº 795/2019 é indireta, o questionário foi composto por perguntas abertas adaptadas à interface desses grupos com a norma (SEI 0977762 e 0977777). No decurso do prazo para resposta, foram encaminhadas respostas pela SECAP/ME (SEI 0978000 e 0978010) e pelo MME (SEI 0977982 e 0977991), ambas no dia 09/10/2020.

III.2.2.2. Workshop de Avaliação da Resolução ANP nº 795/2019

137. Em relação ao Workshop de Avaliação da Resolução ANP nº 795/2019, realizado em 13/10/2020, objetivou-se ao alcance de três finalidades: (i) apresentar os resultados preliminares da Pesquisa de Percepção sobre a Resolução ANP nº 795/2019; (ii) permitir aos interessados a realização de contribuições e sugestões por meio de apresentações; e (iii) colher informações adicionais e esclarecer dúvidas acerca das respostas enviadas na Pesquisa.

138. O evento foi organizado conforme agenda dividida em duas sessões no dia 13/10/2020 (SEI 0979021). Na primeira sessão, realizada no turno matutino com programação entre 09h30m até 12h30m, com temática sobre o processo de homologação dos contratos de fornecimento. Na segunda sessão, realizada no turno vespertino com programação entre 14h00m e 16h30m, com temáticas sobre o preço de lista e o envio de dados de valor unitário e modalidade de frete pelo SIMP.

139. Foi encaminhado convite de participação, no dia 1º de outubro de 2020 (SEI 0979021 e 0979022), a 223 representantes do mercado regulado e de órgãos de governo, cuja lista de contatos está disponível no documento SEI 0979023. Desses convidados, houve confirmação de presença de um total de 181 participantes, representando 75 agentes ou entidades diferentes, conforme protocolo oficial perante o Cerimonial da ANP (SEI 0979028, 0979029, 0979030 e 0979031). No dia oficial do Workshop, contabilizou-se, conforme registro oficial dos relatórios extraídos da aplicação Microsoft Teams utilizada para veiculação do evento, a presença de 142 participantes na sessão matutina (SEI 0981403 e 0981408) e de 121 na sessão vespertina (SEI 0981411 e 0981412). Portanto, resta patente que, assim como no caso da Pesquisa de Percepção, a participação do setor foi não apenas ostensiva, como também representativa do setor afetado direta e indiretamente pela Resolução ANP nº 795/2019.

140. No convite do Workshop (SEI 0979021) foi ressaltado que a ANP se encontrava em processo de preparação para elaborar a ARR da Resolução ANP nº 795/2019, informando, com intuito de incentivar a máxima participação possível, que o evento seria “de fundamental importância para possível proposição e fundamentação de melhorias regulatórias”.

141. Também no convite foi indicado que os agentes teriam liberdade para indicar nomes dos seus representantes para inscrição no evento, e também foi dada a oportunidade para aqueles que tivessem interesse em realizar uma apresentação formal durante o Workshop poderem fazê-lo mediante indicação prévia de interesse. Além disso, aqueles agentes participantes que não tiveram interesse em realizar essa apresentação formal, mas que tinham intenção de contribuir ou manifestar seus respectivos posicionamentos durante o evento, poderiam fazê-lo, conforme procedimentos descritos nas Regras de Conduta do Workshop, enviadas junto ao convite (SEI 0979021 e 0979022).

142. Previamente ao evento, houve a inscrição prévia de 5 agentes para realizarem apresentação formal de seus posicionamentos sobre o processo de homologação de contratos, os quais realizaram suas manifestações na sessão matutina do Workshop. Foram eles: ABEDA, em manifestação oral; IBP (SEI 0979033); Petrobras (0979034); AbriLivre (SEI 0979035); e Sindigás (SEI 0979036). Para o período vespertino, inscreveram-se quatro agentes para realizarem apresentação formal de seus posicionamentos sobre os processos referentes aos preços de lista e ao envio de dados de valor unitário e modalidades de frete pelo SIMP: ABICOM (SEI 0979039); AbriLivre (SEI 0979040); Ministério da Economia, em manifestação oral; e Petrobras (SEI 0979038). Além dessas apresentações, a ANP também realizou a sua nos dois turnos do evento (SEI 0979032 e 0979037).

143. Importante mencionar duas oportunidades adicionais de contribuição dos agentes, as quais também foram incorporadas como fonte de informação e de dados para a elaboração da ARR. Primeiramente, durante o próprio Workshop, foi concedida a palavra para manifestação oral dos participantes após as apresentações formais previamente inscritas, tendo sido registradas, na sessão matutina, posições de três agentes: ABEDA, Sincopetro e Braskem. No período vespertino foram computadas cinco contribuições: CADE, ABEDA, ABICOM, AbriLivre e Sincopetro (SEI 0981615).

144. Em segundo lugar, foi concedida aos participantes do Workshop a possibilidade de formalizarem, até o dia 16 de outubro de 2020, seus pleitos e suas contribuições por escrito, por meio do encaminhamento à ANP de questões que considerassem relevantes ao processo avaliativo. Nesse contexto, foram recebidas pela ANP sete manifestações: Braskem (SEI 0989967), Abragás (SEI 0989971), Sincopetro (SEI 0989972, 0989973 e 0989974), ABEDA (SEI 0989975), Petrobras (SEI 0989976), AbriLivre (SEI 0989977, 0989978 e 0989979), e RESAN (SEI 0989980, 0989981 e 0989983).

145. Todo o Workshop, incluindo manifestações adicionais supracitadas e as apresentações da ANP e dos participantes inscritos para exposição formal, foi gravado em formato de vídeo (SEI 0981415) e transcrito (SEI 0981615), tendo sido essas gravações comunicadas aos participantes por correio eletrônico e à sociedade por meio de disponibilização no Canal no Youtube da ANP e no sítio eletrônico da Agência (SEI 0989964).

146. O Workshop proveu a ANP de contribuições dos setores afetados direta e indiretamente pela Resolução ANP nº 795/2019 e de esclarecimentos adicionais em relação à Pesquisa de Percepção, adicionando novos e relevantes elementos ao trabalho analítico da ARR, cujos detalhes serão apresentados na Seção IV.

III.2.2.3. Mapeamento do Processo de Implementação da Resolução ANP nº 795/2019

147. O processo de implementação da Resolução abrange 3 subprocessos: (i) homologação de contratos; (ii) disponibilização dos preços de lista; e (iii) envio de informações de valor unitário e de modalidades de frete por meio do SIMP. Esses processos foram mapeados, desdobrando-os em atividades e tarefas, conforme detalhado mais adiante nas subseções IV.1, IV.2 e IV.3.

III.2.2.4. Indicadores de Efetividade, Indicadores de Processo e Indicadores de Custo

148. Os indicadores de efetividade, de processo e de custo, conforme metodologia detalhada anteriormente, foram elaborados a partir das informações obtidas das seguintes quatro fontes: (i) Pesquisa de Percepção; (ii) processos de homologação de contratos de fornecimento a partir do SEI; e (iii) dados declarados pelos agentes regulados a partir do sistema SIMP. Esses indicadores estão detalhados na avaliação dos resultados regulatórios, descritos na Seção IV.

III.2.2.5. Resumo conclusivo do processo de coleta de dados e suas respectivas fontes

149. Nesse sentido, recapitula-se que a elaboração da ARR tem como base informações provenientes de:

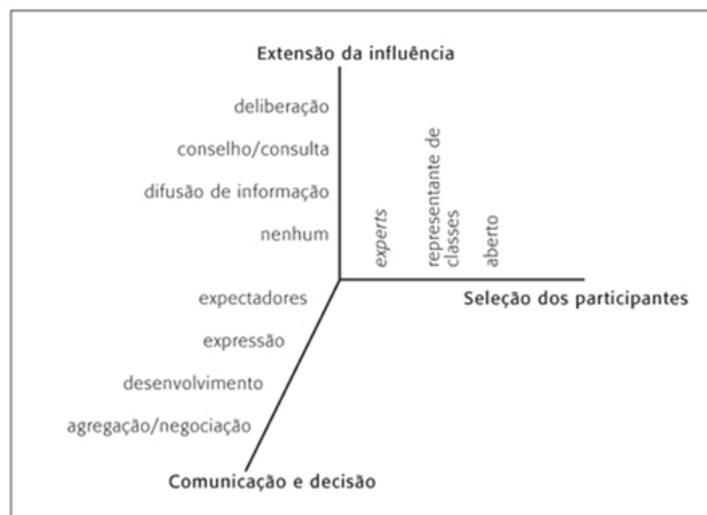
- **128 contratos de fornecimento** submetidos à homologação da ANP pelo SEI;
- **28 indicadores de efetividade, de processo e de custo** construídos e apurados seguindo metodologia da Gestão pela Qualidade;
- **57 respostas à Pesquisa de Percepção** aplicada aos agentes afetados **diretamente** pela Resolução, incluídos os **543 comentários escritos pelos agentes** regulados em detalhamento às respostas objetivas;
- **2 respostas à Pesquisa de Percepção** aplicada aos agentes afetados **indiretamente** pela Resolução,
- **24 contribuições** realizadas pelos agentes **durante e após o Workshop** de Avaliação da Resolução, realizado no dia 13/10/2020, abrangendo:
 - **9 apresentações formais** de agentes previamente inscritos;
 - **8 contribuições orais** durante a etapa de manifestações finais.
 - **7 contribuições por escrito**, encaminhadas por correio eletrônico ou por ofício posteriormente ao Workshop, até o dia 16/10/2020.
- **Mapeamento dos 3 processos** referentes à implementação da Resolução no âmbito da (i) homologação de contratos pela ANP, da (ii) divulgação dos preços de lista e do (iii) envio de informações sobre valores unitários e modalidades de frete, assim como a identificação de gargalos e oportunidades de melhorias processuais.

III.3. ESTRATÉGIAS DE PARTICIPAÇÃO DOS GRUPOS FOCAIS E DE COMUNICAÇÃO ENTRE ANP E SOCIEDADE

III.3.1. Participação dos grupos afetados nos processos de avaliação regulatória: aspectos metodológicos e estratégia selecionada

150. Os mecanismos de participação e atuação de grupos focais nos processos regulatórios são tratados nos estudos de Silva (2012) e de Fung (2006), os quais foram utilizados para definir a extensão, modalidade e influência da participação desses grupos ao longo da avaliação normativa. Nessa seara, Fung (2006) estabelece três dimensões que resumem os principais aspectos dos mecanismos de participação: (1) seleção dos participantes, (2) modo de comunicação e/ou decisão dos participantes e (3) extensão da participação sobre o resultado. A dimensão *seleção dos participantes* refere-se a quem é qualificado para participar, ou seja, quais seriam as eventuais restrições impostas para que determinado ator possa participar. A segunda dimensão, *modo de comunicação/decisão*, refere-se à forma como os participantes interagem com o regulador e entre si e como esses participantes formulam suas opiniões e tomam decisões. Por último, a dimensão *extensão do impacto sobre o resultado* refere-se à ligação entre o que os participantes propõem e o resultado final da matéria em questão. Esse modelo tridimensional é apresentado na Figura 4.

Figura 4. Modelo Tridimensional de Desenhos de Participação.



Fonte: Fung (2006).

151. A dimensão *seleção dos participantes* tem por base dois questionamentos: quem é elegível para participar? Como indivíduos se tornam participantes? Tal eixo, ordenado da categoria menos inclusiva para a mais inclusiva, tem como primeira forma de seleção *experts*, que se caracteriza pelo caráter extremamente exclusivo e formalizado, exigindo dos candidatos alta especialização na área em questão e que, muitas vezes, são instituídos exclusivamente através da indicação. Já a *representação de classes* se constitui numa forma mais inclusiva, na qual é predeterminada a gama de interessados que poderão se habilitar. A *representação de classes* pode tomar uma forma mais ou menos inclusiva, aproximando-se das categorias nos extremos. A forma mais inclusiva é a do sistema *aberto*, no qual é possível, pelo menos em uma das etapas do processo, que qualquer cidadão possa participar. A presente ARR optou pelo sistema aberto, permitindo que todos pudessem participar, pelo menos, do Workshop de Avaliação.

152. A dimensão *comunicação e decisão* é ordenada da forma menos intensa para a mais intensa, intensidade se referindo ao nível de investimento em termos de informação e comprometimento requerido para participar (Fung, 2006). *Expectadores* se constitui numa forma que efetivamente não envolve nenhum tipo de comunicação ou decisão. A estrutura estabelecida é a de palestras e exposições, nas quais o participante se torna um mero ouvinte. Já *expressão* refere-se a uma forma na qual o participante tem a oportunidade de expressar suas preferências. Contudo, tal forma não envolve o debate e a

formação e transformação de preferências vistos na forma desenvolvimento. Por último, a forma mais intensa se caracteriza pelo debate contínuo e a modificação de preferências, em busca de uma decisão coletiva. A presente ARR optou por um misto entre o sistema de expressão e desenvolvimento, posto ter sido permitida não apenas a manifestação das posições pelos atores na Pesquisa de Percepção e no encaminhamento de contribuições, como também o debate no Workshop de Avaliação.

153. Por último, a dimensão extensão da influência refere-se diretamente ao impacto da participação, à ligação entre o que os participantes expressam e o resultado final. Nenhum se refere à forma na qual o participante não possui expectativa de influenciar o resultado final. Já na forma difusão de informação também não há expectativa de influência direta sobre o resultado final; contudo, a participação em determinados mecanismos gera uma visibilidade que pode, por fim, impactar o resultado indiretamente. Na forma conselho/consulta há a possibilidade real de influência sobre o resultado final; porém, neste formato o regulador ainda reserva para si o direito de aceitar ou não as sugestões advindas dos mecanismos de participação. Por último, tem-se o sistema de deliberação, no qual as decisões tomadas efetivamente tornam-se políticas, independentemente da posição do regulador. Tal forma mostra-se mais intensa, porém, de maior dificuldade de aplicação. A presente ARR optou pela forma de conselho/consulta, por meio da vinculação das participações e contribuições na Pesquisa de Percepção e no Workshop de Avaliação à elaboração das análises e ao embasamento das recomendações ao longo da seção sobre a avaliação dos resultados regulatórios.

154. As três dimensões desse modelo, em conjunto, proporcionam a possibilidade de classificação dos mais diversos mecanismos de participação social, sendo os elementos enfocados de extrema importância para a análise dos resultados alcançados por determinadas formas de participação. Isto porque a forma como os participantes são selecionados, como se comunicam e tomam decisões e a extensão do impacto de tais decisões orientam diretamente se as preferências dos grupos sociais serão atendidas e quais grupos, especificamente, se beneficiarão e quais não.

155. Portanto, a presente ARR endereça a questão da comunicação e da participação por meio de uma estratégia em três frentes: (1) seleção aberta dos participantes, tanto na Pesquisa de Percepção e no Workshop de Avaliação, quanto no encaminhamento de contribuições posteriores a estes instrumentos; (2) obtenção de posicionamentos de conselho/consulta sobre os temas regulatórios em avaliação, quanto à extensão da influência dos participantes; e (3) viabilização de participação no desenvolvimento, quanto à questão de comunicação e decisão. Isso conduz a uma estratégia cuidadosa em incorporar de forma ampla os agentes afetados direta e indiretamente pela norma no processo avaliativo, estratégia esta que é detalhada na Seção III.3.2.

III.3.2. Estratégias de Comunicação

156. O art. 14, II da Resolução ANP nº 795/2019 determina não apenas a realização de avaliação dos resultados regulatórios em termos de mensuração dos impactos, elencando os efeitos positivos, negativos e inesperados da norma, como também a necessidade de análise de como esses efeitos se distribuíram entre os grupos afetados, ensejando a participação desses grupos com vistas à garantia da transparência do processo. Portanto, a confecção de uma ARR robusta requer da ANP tanto a definição da estratégia de mensuração dos resultados, quanto da estratégia de comunicação com os grupos afetados direta e indiretamente pela Resolução e de participação dos mesmos no processo.

157. Conforme a metodologia dos desenhos de participação aplicável ao processo de avaliação regulatória e descrita na seção III.3.1, é mister também ressaltar que a realização da presente ARR ocorre num contexto institucional do setor público federal no qual são premissas da atividade regulatória os princípios da busca de maior governança, por meio de aumento da accountability, e de melhoria da qualidade de serviços e políticas públicas, por meio da facilitação de canais para que agentes afetados veiculem suas demandas e contribuam com o desenvolvimento de soluções com vistas à promoção da diversidade e obtenção de novas fontes de informação e diferentes pontos de vista.

158. Objetivando a elaboração cuidadosa da ARR por meio do cumprimento dos requisitos metodológicos de mensuração de resultados com base em evidências e de garantia da participação dos agentes afetados pela implementação da norma, delineou-se cronograma de implementação e de avaliação da Resolução ANP nº 795/2019, conforme detalhado na Figura 5.



Fonte: ANP (2020).

159. A Figura 5 demonstra que constituem atividades de participação, nos moldes determinados na Seção anterior, dos atores afetados direta e indiretamente pela Resolução ANP nº 795/2019, as seguintes duas ferramentas de avaliação:

- Pesquisa de Percepção da Resolução ANP nº 795/2019, aplicada entre 14/09/2020 e 09/10/2020 ao conjunto de atores afetados;
- 2º Workshop: Avaliação da Resolução ANP nº 795/2019, realizado em 13/10/2020, com possibilidade de ampla participação da sociedade e dos atores afetados; e
- Recebimento de contribuições formais por escrito, até o dia 16/10/2020, por correio eletrônico ou por ofício.

160. Por fim, além das atividades de comunicação realizadas entre a ANP e os atores participantes da Pesquisa de Percepção e do Workshop de Avaliação, detalhadas nos itens IV.3.1. e IV.3.2., foram veiculadas à sociedade, por meio do sítio eletrônico da ANP e do perfil da ANP no Twitter, ampla divulgação sobre o Workshop (SEI 0979027 e 0981415). Nesse âmbito, citam-se:

- Divulgação prévia do Workshop de Avaliação no sítio eletrônico da ANP, no dia 1 de outubro de 2020, na página de eventos oficiais da Agência, abrindo à participação ampla da sociedade. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/aceso-a-informacao/agenda-eventos/workshop-sobre-a-resolucao-anp-no-795-2019>;
- Divulgação prévia de release sobre o Workshop de Avaliação no sítio eletrônico da ANP no dia 2 de outubro de 2020, na página de notícias, informando a sociedade sobre o evento. Disponível em: https://www.gov.br/anp/pt-br/canais_atendimento/imprensa/noticias-comunicados/anp-promovera-workshop-sobre-transparencia-de-precos-na-cadeia-de-combustiveis;
- Divulgação prévia do Workshop de Avaliação no perfil da ANP no Twitter, no dia 6 de outubro de 2020, abrindo à participação ampla da sociedade. Disponível em: <https://twitter.com/ANPgovbr/status/1313479887097823236>;
- Divulgação de release sobre os resultados do Workshop de Avaliação no sítio eletrônico da ANP, no dia 13 de outubro de 2020, na página de eventos oficiais da Agência, informando a sociedade sobre o evento. Disponível em: https://www.gov.br/anp/pt-br/canais_atendimento/imprensa/noticias-comunicados/anp-debate-resultados-da-resolucao-sobre-transparencia-de-precos-na-cadeia-de-combustiveis;

- Divulgação de *release*, no dia 13 de outubro de 2020, no perfil da ANP no Twitter, informando a sociedade sobre o evento. Disponível em: <https://twitter.com/ANPgovbr/status/1316108124596637696>; e
- Publicação das gravações em vídeo do Workshop de Avaliação, no dia 20 de outubro de 2020, no Canal da ANP no Youtube, conferindo à sociedade amplo acesso às informações e ao debate. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=HJpdsQ832PQ&t=124s> e <https://www.youtube.com/watch?v=Pa4n68jpiKo>.

IV. AVALIAÇÃO DO RESULTADO

161. A avaliação a ser realizada ao longo deste tópico abordará três grandes temas vinculados às exigências introduzidas pela Resolução ANP nº 795/2019: homologação de contratos, preço de lista e envio de dados de valor unitário e modalidade de frete. Para cada um desses temas serão realizadas avaliações de impacto, de processo e econômica.

IV.1. Da Homologação de Contratos

162. A Resolução ANP nº 795/2019 estabeleceu, para o processo de homologação de contratos entre produtores e distribuidores de combustíveis requisitos adicionais aos até então existentes, destacando-se a necessidade da presença do preço indicativo, com as respectivas condições de formação e reajuste, bem como a vedação a cláusulas de destino. Os subtópicos seguintes avaliarão a implementação da Ranp 795 no processo de homologação de contratos, o impacto dessas medidas para a consecução do objetivo regulatório de reduzir a assimetria de informação no processo negocial de formação de preços entre os agentes contratantes e os custos associados a adoção dessas medidas.

IV.1.1. Da Avaliação do Processo

163. Conforme já exposto na presente ARR, a Avaliação da Implementação (ou Avaliação de Processo) busca avaliar, visando o cumprimento das obrigações estabelecidas pela Resolução ANP nº 795/2019, como cada ação foi implementada, com foco nos meios e processos empregados e como eles contribuíram para o sucesso ou fracasso na obtenção dos objetivos esperados. Cumpre ressaltar que a Resolução ANP nº 795/2019 entrou em vigor em 07 de agosto de 2019, trinta dias após a data de sua publicação.

IV.1.1.1 Dos Procedimentos de Implementação das regras referentes à Homologação de Contratos

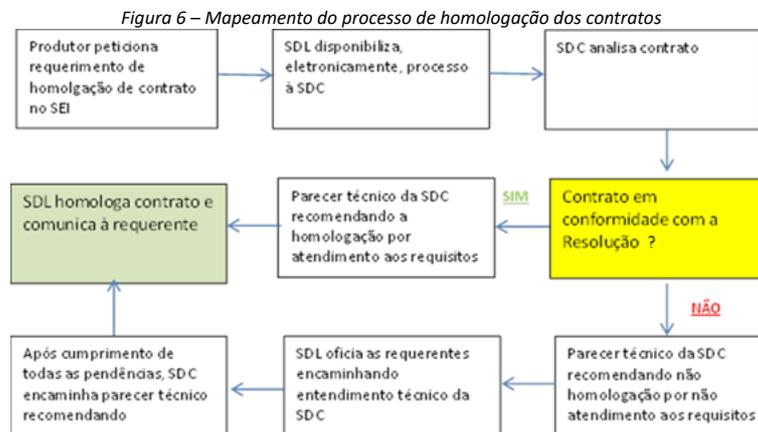
164. Inicialmente, destaca-se que todo o processo de homologação de contratos pela Agência foi caracterizado por profícua interação entre a SDC (antiga SDR) e a SDL. A interação entre as equipes técnicas das duas UORG's foi fundamental para o objetivo de verificar o atendimento ao estabelecido na Resolução ANP nº 795/2019, tendo como desafio o aprimoramento do processo de homologação contratual, promovendo maior celeridade ao procedimento de análise.

165. Cumpre salientar que, além da necessidade de construção de entendimento técnico, o processo de homologação de contratos não fazia parte da rotina da SDC, de maneira que, até mesmo em termos de gestão de pessoas, foram necessárias adaptações e deslocamento de pessoal para atender à nova demanda.

166. Não obstante, salienta-se que, dentro do citado processo de homologação, o Parecer da SDC refere-se exclusivamente ao atendimento ao disposto no Capítulo III da Resolução ANP nº 795/2019, revestindo-se de caráter meramente opinativo, cabendo à SDL a efetiva homologação dos contratos.

167. Nesse sentido, todo processo é iniciado pela SDL por solicitação das partes contratantes por meio de Requerimento de Homologação de Contrato. A análise técnica da SDC só se inicia com a distribuição processual feita pela SDL e após o contrato de compra e venda estar anexado ao processo. Assim, a SDC desenhou mapeamento de processo interno do setor, desde o requerimento de homologação de contrato, via protocolo no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), até o ato homologatório por parte da SDL.

168. A Figura 6 ilustra o mapeamento do processo de homologação dos contratos no âmbito da SDC.



169. A implementação do referido processo de homologação de contratos de fornecimento de combustíveis pela ANP, na vigência da Resolução ANP nº 795/2019 foi iniciada pelo setor de asfaltos, que foi o primeiro a encaminhar os dispositivos contratuais de compra e venda para análise da Agência.

170. Após a informação ao produtor de que a continuidade do trâmite do processo de homologação estava condicionada à comprovação do saneamento das inconformidades apontadas nos documentos remetidos, a solução adotada à época, ainda para o caso inicial dos contratos de fornecimento de cimento asfáltico de petróleo e asfalto diluído de petróleo, visando à continuidade do abastecimento de asfaltos, foi a homologação de um Termo de Ciência ao Aditivo, prorrogando o prazo do contrato vigente. Desta forma, o produtor e o distribuidor teriam tempo suficiente para revisar o contrato e adequar todos os termos conforme a resolução supracitada.

171. Em seguida, a implementação do novo processo de homologação continuou com os segmentos de distribuição de combustíveis líquidos, de combustíveis de aviação e de GLP, com vistas a analisar a presença dos requisitos estabelecidos na RANP 795/2019, quais sejam: preço indicativo e condições de formação e reajuste desse preço, além da vedação à presença de cláusulas de destino.

172. Em alguns desses segmentos, como o de combustíveis líquidos e combustíveis de aviação, o processo de homologação de contratos foi marcado, em dezessete dos processos administrativos gerados, pela ausência da apresentação de seus Termo e Condições Operacionais (TCO) nos contratos inicialmente submetidos, prejudicando sobretudo a análise quanto à vedação à utilização de cláusulas de destino (que foram detectadas nos processos submetidos à homologação contendo o TCO). Essa situação foi contornada, posteriormente, pela anexação aos autos do processo dos documentos ausentes e pela suspensão dos efeitos das modalidades de venda para comercialização de produto com exigência de comprovação de destino nos instrumentos contratuais ora analisados.

173. Para a identificação e avaliação dos procedimentos de implementação das regras referentes à Homologação de Contratos, conforme Resolução ANP nº 795/2019, no que se refere à realização da Avaliação de Processo da ARR, foram utilizados cinco indicadores de natureza quantitativa, conforme detalhado na Tabela 12.

Tabela 12 – Tabelas de indicadores para avaliação de processo da RANP 795/2019

KPI	Natureza do	Tipo de	Objetivo Gerencial	Unidade de	Fonte da Informação	Objetivo Regulatório
-----	-------------	---------	--------------------	------------	---------------------	----------------------

	Indicador	indicador		medida		relacionado
I-6	Quantitativa	Indicador de Processo	Índice de atendimento da ANP aos prazos de resposta dos contratos inicialmente submetidos	Percentual	Processos de Homologação no SEI	2
I-7	Quantitativa	Indicador de Processo	Índice de homologação tácita dos contratos inicialmente submetidos	Percentual	Processos de Homologação no SEI	2
I-8	Quantitativa	Indicador de efetividade	Índice de divergência entre a data de assinatura e a data de efetiva vigência contratual	Percentual	Processos de Homologação no SEI	2
I-9	Quantitativa	Indicador de Processo	Índice de contratos com respostas pelo produtor em prazo superior a 30 dias	Percentual	Processos de Homologação no SEI	2
I-10	Quantitativa	Indicador de Processo	Tempo médio entre o início e o fim do processo de homologação dos contratos	Número de dias	Processos de Homologação no SEI	2

Fontes: Processos de Homologação de Contratos de Fornecimento pela ANP no SEI e Pesquisa de Percepção sobre a Resolução ANP 795/2019.

174. Como se denota da Tabela 12, apenas o indicador "I-9" mede efetividade; os outros são indicadores de processo. Além disso, todos os indicadores criados com o fito de avaliar se o processo está relacionado ao Objetivo Regulatório 2 de reduzir a assimetria negocial no processo de formação de preços entre os agentes contratantes.

IV.1.1.2. Da avaliação do processo de implementação das regras referentes à Homologação de Contratos

175. Os índices "I-6", "I-7" e o "I-9" são indicadores de processo que buscam mensurar o cumprimento dos prazos durante o processo de homologação. O "I-8", por seu turno, é um indicador de efetividade, que objetiva avaliar a questão da data de vigência dos contratos (alguns contratos mencionavam que a data de vigência seria a data de sua assinatura e apresentavam o preço indicativo para essa data, mas indicavam que o contrato só produziria efeitos a partir de uma data posterior. Para esses casos, a análise concluiu pelo não atendimento do quesito preço indicativo). Já o "I-10" pretende avaliar o tempo médio de análise dos contratos entre o início e o término do processo de homologação, representando o indicador de avaliação da duração temporal do trabalho de homologação contratual, e não cumprimento de prazos regulatórios.

176. Sobre os prazos delimitados pelo marco regulatório em questão, segundo estabelecido na Resolução ANP nº 795/2019, capítulo III, art. 4, §1º-A, "o processo de homologação do contrato terá como ênfase a promoção da livre concorrência e a garantia do suprimento e será analisado pela ANP em até 30 (trinta) dias após o recebimento da cópia do contrato". Ainda sobre o mesmo assunto, logo em seguida, a Resolução prescreve, em seu §1º-B, que "caso a ANP não se manifeste no prazo indicado no §1º-A, o contrato apresentado entrará em vigor de acordo com os seus termos, ficando sujeito a manifestação posterior da ANP em até 60 (sessenta) dias a partir do início da sua vigência" e, em seu §5º, que "o silêncio da ANP, superados os prazos dos §§1º-A e 1º-B, importa em homologação tácita do contrato".

177. No caso dos prazos definidos para os agentes produtores, a Resolução ANP nº 795/2019 estabelece, em seu capítulo III, art. 4, §6º, que "caso a ANP se manifeste e não homologue o contrato, será concedido o prazo de 30 (trinta) dias para o produtor apresentar novo contrato".

178. O atendimento a esses prazos, em grande parte vinculado a uma comunicação eficiente entre as superintendências responsáveis pelo processo de homologação de contratos de fornecimento de combustíveis, foi mensurado, como apresentado na Seção IV da presente ARR, pelos seguintes índices: Índice de atendimento da ANP aos prazos de resposta dos contratos inicialmente submetidos, Índice de homologação tácita dos contratos inicialmente submetidos e Índice de descumprimento dos prazos pelo produtor.

Indicador "I-6" - Índice de atendimento da ANP aos prazos de resposta dos contratos inicialmente submetidos

179. Temos inicialmente o indicador "I-6", que é definido como Índice de atendimento da ANP aos prazos de resposta dos contratos inicialmente submetidos, cuja fonte são os contratos de fornecimento submetidos à homologação da ANP por meio do SEI. O memorial de cálculo do indicador é expresso conforme a seguinte fórmula:

$$I6 = \frac{(\text{Número de processos SEI nos quais a ANP analisou as cópias dos contratos inicialmente submetidos em até 30 dias após seu recebimento})}{(\text{Número total de processos no SEI submetidos à homologação da ANP})}$$

180. O objetivo deste indicador é avaliar o tempo de resposta da ANP aos pedidos de homologação dos contratos inicialmente submetidos. Os resultados estão contidos na Tabela 13.

Tabela 13. Resultados do Indicador "I-6", por grupo focal

Produto Contratado	Quantidade Total de Processos	Tempo médio de análise pela ANP (número de dias)	Número de processos inicialmente submetidos analisados dentro do prazo (30 dias) pela ANP	Indicador (I-6)
Asfalto	54	36,2	11	20,4%
Combustíveis Líquidos	76	36,7	35	46,1%
Combustíveis de Aviação	5	60,6	0	0%
GLP	20	28,6	19	95%
Total	155	35,7	65	41,9%

Fonte: Processos de Homologação de Contratos de Fornecimento pela ANP no SEI.

181. A Tabela 13 denota que a ANP recebeu, durante o período avaliado, 155 processos administrativos contendo contratos de fornecimento para homologação, sendo divididos entre os grupos focais na seguinte proporção: 54 para asfaltos, 76 para óleo diesel e gasolina, 5 para combustíveis de aviação e 20 para GLP.

182. Dentre esses processos, deve-se ressaltar que, em geral, cada processo correspondeu a um contrato de fornecimento, exceto para o caso de asfaltos. Neste segmento, constam 27 contratos, mas 54 processos administrativos, o que se explica pelo fato de os agentes do setor, ao responderem ao parecer da ANP sobre os contratos, terem aberto novos processos no SEI para análise das respostas pela ANP. Dessa maneira, é mister ressaltar que embora o total de processos totalize 155, o total de contratos totaliza 128, e que para cada indicador de processo a ser analisado na presente ARR será adotado um ou outro totalizador, a depender do modo mais apropriado de consolidação do respectivo indicador.

183. Os resultados obtidos apontam que a ANP teve dificuldade de adotar todos os procedimentos, desde o protocolo até a comunicação da análise técnica ao agente regulado, no prazo de 30 dias corridos, posto que o resultado consolidado do indicador "I-6" totalizou 41,9%. Dos 155 processos submetidos à ANP, 65 foram analisados e comunicados no prazo estabelecido. No segmento de asfaltos, houve um total de 43 processos cujo tempo de resposta foi superior a 30 dias. No de combustíveis líquidos, houve 41 processos nessa situação; no de combustíveis de aviação, 5 processos; e no de GLP, apenas um.

184. Em outras palavras, no caso dos processos de homologação de GLP, últimos processos recebidos pela ANP, o atendimento aos prazos por parte do órgão regulador foi de 95%. Em relação ao contrato de combustíveis líquidos, 46,1% foram analisados dentro do prazo de 30 dias, ao passo que no de asfaltos esse percentual foi de 20,4%. Por fim, no que tange aos contratos de combustíveis de aviação, dadas suas especificidades, o tempo médio de análise foi de 60,6 dias.

185. De acordo com o processo definido para a homologação dos contratos na ANP, duas são as superintendências envolvidas nas análises contratuais: a Superintendência de Distribuição e Logística (SDL) e a Superintendência de Defesa da Concorrência (SDC). Embora o prazo regulatório de análise seja cabível à

ANP, estas unidades organizacionais dividem o trabalho a ser desempenhado pela Agência, de modo que devem atuar em sintonia mútua e atentas à celeridade necessária para não prejudicar o tempo de análise da outra superintendência, ao mesmo tempo em que devem garantir o atendimento ao prazo pela ANP.

186. A análise dos dados aponta para a necessidade de aprimoramento no procedimento de homologação com o objetivo último de garantir celeridade, organização e rito para devida e tempestiva instrução processual, bem como comunicação da Agência com os agentes regulados.

Indicador "I-9" - Índice de contratos com respostas pelo produtor em prazo superior a 30 dias

187. O indicador "I-9" é delineado como Índice de contratos com respostas pelo produtor em prazo superior a 30 dias, cuja fonte são os contratos de fornecimento submetidos à homologação da ANP por meio do SEI. O memorial de cálculo do indicador é expresso conforme a seguinte fórmula:

$$I9 = \frac{\text{(Número de processos SEI nos quais houve descumprimento dos prazos por parte dos produtores após manifestação contrária da ANP à homologação do contrato)}}{\text{(Número de processos SEI com novos dispositivos contratuais submetidos à homologação após manifestação contrária da ANP)}}$$

188. O que se pretende com indicador "I-9" é mensurar o percentual de processos com resposta pelo produtor em prazo superior a 30 dias, após manifestação da ANP acerca da existência de exigências a serem cumpridas. Os resultados estão contidos na Tabela 14.

Tabela 14. Resultados do Indicador "I-9", por grupo focal

Produto Contratado	Quantidade Total Contratos	Quantidade de processos com manifestação do agente em prazo superior a 30 dias em relação à resposta da ANP quanto ao contrato inicialmente submetido (Prazo: até 30 dias)	Tempo médio de resposta do produtor (número de dias)	Indicador (I-9)
Asfalto	27	27	137,6	100,0%
Combustíveis Líquidos	76	59	38,5	77,6%
Combustíveis de Aviação	5	3	33,4	60,0%
GLP	20	1	9,8	5%
Total	128	89	55,9	70,3%

Fonte: Processos de Homologação de Contratos de Fornecimento pela ANP no SEI.

189. A Tabela 14 depreende a curva de aprendizado do processo de homologação na ANP. Enquanto no setor de Asfaltos, primeiro a submeter os contratos após a vigência da RES795/19, nenhum produtor cumpriu o prazo de 30 dias após manifestação contrária da ANP à homologação, tais índices foram melhorando, até que o último segmento, o de GLP, quando quase todos os produtores cumpriram o prazo ora em análise.

190. Para o caso dos produtores de combustíveis líquidos, verifica-se que 59 dos 76 processos tiveram resposta superior a 30 dias, o que representa 77,6% dos casos; porém, o tempo médio de resposta neste segmento foi de 38,5 dias. No setor de combustíveis de aviação, 3 dos 5 contratos tiveram resposta em tempo superior ao prazo, representando 60% dos casos, muito embora na média o tempo de resposta estivesse próximo do prazo, haja vista ter sido de 33,4 dias. Por fim, no caso do GLP, houve 95% de aderência ao indicador, com média de resposta de 9,8 dias. Considerando todos os contratos submetidos pelos agentes e com manifestação contrária da ANP, tem-se, portanto, que 70,3% dos produtores responderam à ANP em tempo superior a 30 dias.

191. Ainda no que se referem aos prazos, tem-se, por fim, o índice de homologação tácita dos contratos inicialmente submetidos.

Indicador "I-7" - Índice de homologação tácita dos contratos inicialmente submetidos

192. Há ainda o indicador "I-7", estabelecido como Índice de homologação tácita dos contratos inicialmente submetidos, cuja fonte são os contratos de fornecimento submetidos à homologação da ANP por meio do SEI. O memorial de cálculo do indicador é expresso conforme a seguinte fórmula:

$$I7 = \frac{\text{(Número de processos SEI nos quais a ANP permaneceu em silêncio, superando os prazos de resposta definidos nos §1A e §1B da RANP 795)}}{\text{(Número total de processos no SEI submetidos à homologação da ANP)}}$$

193. Como se percebe, o designio do indicador é medir o montante de contratos homologados tacitamente, nos termos dos dispositivos normativos informados no memorial de cálculo.

194. Esses dispositivos determinam, conjuntamente, que a ANP terá 30 dias para analisar e expedir parecer acerca dos contratos submetidos inicialmente e, em caso de extrapolação desse prazo, os contratos entrariam em vigor nas datas determinadas nos contratos. Neste caso, a ANP teria ainda 60 dias para se manifestar sobre esses contratos, contados a partir da data de entrada em vigor; caso contrário, os contratos seriam considerados tacitamente homologados.

195. Os resultados deste indicador estão contidos na Tabela 15.

Tabela 15. Resultados do Indicador "I-7", por grupo focal

Produto Contratado	Quantidade Total Contratos	Quantidade de Contratos com Homologação Tácita (ANP superou os prazos de resposta definidos nos §1A e §1B do art. 16 - cap. III da RANP 795)	Indicador (I-7)
Asfalto	27	0	0,0%
Combustíveis Líquidos	76	6	7,9%
Combustíveis de Aviação	5	0	0,0%
GLP	20	0	0,0%
Total	128	6	4,7%

Fonte: Processos de Homologação de Contratos de Fornecimento pela ANP no SEI.

196. Como se observa, apenas o segmento de combustíveis líquidos apresentou contratos homologados tacitamente, com 6 dos 76 contratos submetidos, o que representa percentual de 7,9%. Em números gerais, 4,7% dos contratos foram homologados tacitamente.

197. De toda maneira, verificou-se que a quantidade de processos que atenderam aos prazos delimitados pela Resolução ANP nº 795/2019, tanto para os prazos estipulados para a análise dos contratos pela Agência quanto para os prazos delimitados para resposta dos produtores, tenderam a crescer à medida que o processo de homologação de contratos progredia, o que pode indicar certo amadurecimento na operacionalização dos procedimentos internos da Agência no tocante à Resolução ANP nº 795/2019 bem como maior adequação do mercado às exigências estabelecidas.

198. Em consonância com as avaliações supramencionadas, corrobora-se a assertiva de que a diversidade de tempo dispendido entre as superintendências enseja a necessidade de aprimoramento dos normativos internos com vistas a regular os devidos acordos de nível de serviço entre as unidades organizacionais e os fluxos de trabalho internos à ANP.

Indicador "I-10" - Tempo médio entre o início e o fim do processo de homologação dos contratos

199. Por derradeiro no que se refere a prazos, o indicador "I-10", denominado como Tempo médio entre o início e o fim do processo de homologação dos contratos, tem como fonte os contratos de fornecimento submetidos à homologação da ANP por meio do SEI. O memorial de cálculo do indicador é expresso conforme a seguinte fórmula:

$$I10 = \frac{\text{(Tempo transcorrido entre geração e conclusão de todos os processos SEI referentes à homologação de contratos)}}{\text{(número total de processos SEI submetidos à homologação)}}$$

200. O objetivo do indicador é medir o tempo gasto pela ANP durante todo o processo de homologação de contratos. Os resultados estão contidos na Tabela 16.

Tabela 16. Resultados do Indicador "I-10", por grupo focal

Produto Contratado	Quantidade Total Contratos	Tempo entre início e fim do processo de homologação de contratos			Indicador (I-10)
		Tempo mínimo (dias)	Tempo máximo (dias)	Tempo médio (dias)	
Asfalto	27	28	141	53,7	53,7
Combustíveis Líquidos	76	66	337	132,5	132,5
Combustíveis de Aviação	5	187	224	210	210
GLP	20	49	131	67	67
Total	155	28	337	98,9	98,9

Fonte: Processos de Homologação de Contratos de Fornecimento pela ANP no SEI.

201. A Tabela 16 denota que, apesar de numericamente menores, os contratos de combustíveis de aviação foram os que tramitaram por maior período de tempo, com 210 dias de tempo médio. Os segmentos de asfaltos e de GLP foram os que apresentaram os menores tempo médios até sua conclusão (homologação), com 53,7 e 67 dias, respectivamente. Por outro lado, os contratos de combustíveis líquidos tiveram um período para conclusão do processo equivalente a 132,5 dias, em média. No geral, em média, os processos de homologação dos contratos tramitaram por 99 dias até serem concluídos.

202. Fazendo um paralelo com os indicadores "I-6" e "I-9", percebe-se que um dos segmentos mais céleres na conclusão do processo de homologação – o de GLP – foi o que obteve melhores respostas no cumprimento de prazo. Para o GLP, houve bom resultado de tempo de análise tanto em decorrência da boa resposta de análise da ANP, onde 95% dos contratos inicialmente submetidos foram analisados dentro do prazo de 30 dias, quanto pela celeridade de resposta das partes envolvidas, sem descumprimento do prazo de resposta de 30 dias.

203. Durante o processo de homologação de contratos, além da análise quanto à presença dos requisitos estabelecidos na RANP 795/2019, a equipe encarregada da avaliação técnica dos contratos submetidos também se deparou com a presença de outras cláusulas em desacordo com o disposto na RANP 795/2019, principalmente nos contratos advindos dos setores de asfalto, gasolina de aviação e GLP. Segundo os pareceres emitidos pela ANP, itens identificados nos Termos e Condições Comerciais e Termo e Condições Operacionais de 46 contratos submetidos, oriundos desses três setores, apresentaram elementos que divergiram do normativo vigente.

204. Outro mecanismo identificado pela SDC ao longo do processo de homologação de contratos como contrário ao objetivo regulatório de reduzir a assimetria de informação no processo negocial de formação de preços entre as partes, foi a apresentação dos preços indicativos em vigor na data de assinatura dos contratos, e não na sua data de produção de efeitos (data de efetiva vigência). Como as cláusulas de reajuste de preços presentes nestes contratos apresentavam variáveis exógenas (sem definição da metodologia de cálculo) e endógenas, dificultando, ao adquirente, estimar o preço que vigoraria no primeiro dia em que o contrato produziria seus efeitos, concluiu-se que tal redação contratual não atendia ao estabelecido no capítulo III da RES795, uma vez que deveria apresentar o preço em vigor na data em que o contrato produziria seus efeitos (data de efetiva vigência) ou, alternativamente, elementos que possibilitassem ao adquirente estimar o preço a vigorar na referida data. O indicador a seguir explicitado buscou mensurar a ocorrência desse fato.

Indicador "I-8" - Índice de divergência entre a data de assinatura e a data de efetiva vigência contratual

205. O indicador "I-8", denominado como Índice de divergência entre a data de assinatura e a data de efetiva vigência contratual, tem como fonte os contratos de fornecimento submetidos à homologação da ANP por meio do SEI. O memorial de cálculo do indicador é expresso conforme a seguinte fórmula:

$$I8 = \frac{\text{(Número de processos SEI onde se identificou divergência entre a data de entrada em vigor e a data de produção de efeitos dos instrumentos contratuais analisados)}}{\text{(número total de processos SEI submetidos à homologação)}}$$

206. O objetivo do indicador é medir a quantidade de contratos que dispunham que sua vigência seria a partir da data de sua assinatura, mas que só produziram efeitos a partir de data futura. A relevância de sua mensuração reside no fato de que os parâmetros de formação e reajuste de preços nos contratos são estabelecidos a partir de um preço indicativo e de uma data referenciada contratualmente, de modo que, ao se estabelecer uma data futura de início de vigência, tende-se a gerar uma defasagem das informações contidas nos contratos, prejudicando a capacidade das partes contratantes em acompanhar essas variáveis.

207. Os resultados estão contidos na Tabela 17.

Tabela 17. Resultados do Indicador "I-8", por grupo focal

Produto Contratado	Quantidade Total Contratos	Quantidade de Contratos inicialmente submetidos com <u>divergência entre a data de assinatura e a data de efetiva vigência</u>	Indicador (I-8)
Asfalto	27	25	92,6%
Combustíveis Líquidos	76	1	1,3%
Combustíveis de Aviação	5	0	0,0%
GLP	20	19	95,0%
Total	128	45	35,2%

Fonte: Processos de Homologação de Contratos de Fornecimento pela ANP no SEI.

208. Observa-se, da análise da Tabela 17, que a presença de divergência entre as datas de assinatura e de início de vigência ocorreu em 25 contratos de asfaltos (ou 92,6% do total), em 19 de GLP (ou 95% do total) e em 1 de combustíveis líquidos (ou 1,3% do total). O índice de divergência global entre essas datas foi de 35,2%, totalizando 45 contratos dentre os 128 existentes. Com relação à identificação deste mecanismo ao longo do processo de homologação, deve-se salientar que, no caso dos contratos de GLP, houve indicação expressa da ANP ao produtor no próprio parecer remetido no caso da existência de diferença entre as datas.

209. No caso da análise dos contratos de asfaltos, a observação da divergência entre as referidas datas se deu através da emissão de Despacho de Instrução da SDC à SDL, nos quais se indicou a presença de anexos ao contrato de fornecimento nos quais se estabeleciam datas de vigência distintas daquelas presentes nos contratos. Verificou-se, neste caso dos asfaltos, que havia 2 processos sem esses anexos que ensejaram a divergência entre as datas.

210. Por fim, no caso dos combustíveis líquidos, um caso específico que se destacou dos demais ao longo do processo de homologação de contratos foi verificado para o setor de combustíveis líquidos, quando, durante a análise de um contrato de compra e venda de Gasolina Premium A, verificou-se que, além de não constar no contrato o preço indicativo do início de efetiva vigência do mesmo, houve apresentação prévia de concordância das partes quanto às condições que definem o preço indicativo e seu reajuste.

211. Tal cláusula, inserida no contrato inicialmente submetido, na prática se adiantava ao procedimento estabelecido pela Agência até então de solicitar manifestação expressa das partes quanto à suficiência dessas condições de formação e reajuste de preço após a primeira submissão contratual, dada a presença de elementos endógenos nas condições de formação e reajuste de preços geralmente apresentadas.

212. Apenas após longo processo de discussão interna a respeito da manutenção do procedimento de análise, devido a não prescrição da Resolução em relação às condições de formação e reajuste do preço indicativo, foi possível chegar ao acordo expresso no parecer remetido à época. Em sua redação,

considerando o objetivo regulatório de redução da assimetria da informação, optou-se por abrir um prazo, até a apresentação do Termo Aditivo, para a manifestação das partes acerca das referidas cláusulas. Não havendo manifestação das partes no prazo estipulado, tal instrumento seria considerado como atendido, dado que a Resolução 795\2019 não é prescritiva quanto a essa matéria.

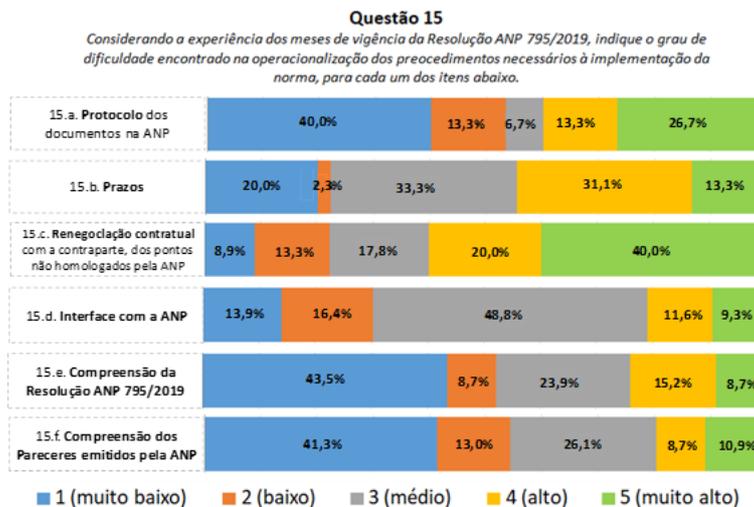
213. Ao longo do processo de homologação de contratos de fornecimento de combustíveis pela ANP, marcado por ampla troca de correspondência entre o órgão regulador e os agentes regulados, tanto para o envio de questionamentos quanto para o encaminhamento de solicitações, foi destacada a importância de comunicação de quaisquer novos fatos que pudessem configurar indícios de abuso de poder econômico ao longo do período de vigência contratual, a fim de subsidiar elaboração de eventual nota técnica por parte da SDC.

214. No que diz respeito ao relacionamento entre as duas superintendências, em ofício encaminhado à SDL em outubro de 2019, após a análise de cerca de vinte contratos de compra e venda de cimento asfáltico para fins de homologação, foi solicitado que a eventual inclusão de novos documentos submetidos à ANP para análise fosse comunicada de forma imediata à SDC, a fim de evitar o descumprimento de prazos estabelecidos em normativos da Agência.

Pergunta nº 15 da Pesquisa de Percepção

215. Em termos qualitativos, a Pesquisa de Percepção, por meio de sua pergunta de nº 15, fez a seguinte arguição para fins de avaliação de processo: "Considerando a experiência dos meses de vigência da Resolução nº 795/2019, indique o grau de dificuldade encontrado na operacionalização dos procedimentos necessários à implementação da norma, para cada um dos itens abaixo". O resultado está plotado na Figura 7.

Figura 7 - Resultados da Pergunta nº 15 da Pesquisa de Percepção



216. Como se depreende da Figura 7, a grande dificuldade apontada pelos agentes econômicos está relacionada ao subitem 15.c, qual seja: renegociação contratual com a contraparte dos pontos não homologados pela ANP. Nesse quesito, 40% disseram ser muito alto o grau de dificuldade e 20% apontaram como alto o nível de dificuldade. Na outra ponta, apenas 8,9% aduziram ser muito baixo o grau de dificuldade desse quesito.

217. Por outro lado, os pareceres emitidos pela ANP tiveram bons resultados de compreensão pelos agentes econômicos; mais de 80% consideraram como médio, baixo ou muito baixo o grau de dificuldade de compreensão dos pareceres emitidos pela ANP, ao passo que 19,6% consideraram o grau de dificuldade como alto ou muito alto.

218. Outro quesito de destaque é 15.d "Interface com a ANP". Quase a metade dos respondentes apontaram ter média dificuldade na implementação da norma, quando considerado o relacionamento com o órgão regulador. Nos extremos, 9,3% disseram ter muito alto grau de dificuldade, enquanto 13,9% indicaram ter muito baixo grau de dificuldade.

IV.1.1.3. Previsão contratual de preços indicativos

219. Inicialmente, é válido trazer a definição de preço indicativo, conforme Art. 2º, I, da Resolução ANP nº 795/2019: "preço previsto em contrato e pactuado entre as partes que contenha as condições de sua formação e dos seus reajustes". Assim, tendo em vista o caráter não prescritivo do referido Artigo, a equipe da SDR (atual SDC) necessitou estabelecer, dentro da conveniência e oportunidade administrativa, uma jurisprudência técnica por meio de seus Pareceres dentro dos processos de homologação dos contratos de fornecimento de asfalto, combustíveis líquidos, combustíveis de aviação e GLP. Ou seja, a partir da vigência da Resolução ANP nº 795/2019, sob o ponto de vista regulatório, quais as condições contratuais deveriam estar presentes para dar cumprimento ao estabelecido por tal Resolução?

220. Os requisitos analisados para fins de enquadramento do contrato pactuado entre as partes à norma regulatória foram os seguintes: (i) o preço pactuado entre as partes; (ii) as condições de formação desse preço; e (iii) as condições de reajuste desse preço. Vale lembrar que também foi objeto de avaliação a presença de cláusulas de destino, conforme vedação prevista no CAPÍTULO III da Resolução ANP nº 795/2019: "Fica vedada a utilização de cláusulas de restrição de destino, podendo o adquirente comercializar o produto adquirido para qualquer interessado, respeitada a regulamentação vigente".

221. A SDR adotou como procedimento inicial aguardar as manifestações das partes dentro dos processos administrativos. No âmbito das Consultas e Audiências Públicas para a edição da Resolução ANP nº 795/2019 e no 1º Workshop sobre a Res. 795/2019 houve intenso debate sobre o que a ANP aceitaria como requisitos contratuais aderentes à nova regulamentação. A posição institucional da ANP e, sobretudo, da SDR foi de que o entendimento técnico sobre os novos parâmetros contratuais exigidos seria construído a posteriori.

222. Assim, os primeiros processos de homologação encaminhados à SDR não continham nenhuma adaptação decorrente da nova Resolução. Todos os contratos anexados aos processos traziam apenas as exigências da regulamentação até então vigente para cada produto: combustíveis líquidos (Resolução ANP nº 58/2014), gás liquefeito de petróleo (Resolução ANP nº 49/2016), asfaltos (Resolução ANP nº 2/2005) e combustíveis de aviação (Resolução ANP nº 17/2006). Nesse mister, os pareceres iniciais da SDR recomendaram a não homologação dos contratos pelos motivos expostos a seguir.

223. Conforme já relatado, os requisitos analisados para fins de enquadramento do contrato pactuado entre as partes à norma regulatória podem ser separados em três itens: (i) o preço pactuado entre as partes; (ii) as condições de formação desse preço; e (iii) as condições de reajuste desse preço. No entanto, como, via de regra, os contratos traziam as mesmas cláusulas que faziam referência às condições de formação e de reajuste optou-se por aglutinar a análise técnica em dois grupos: (i) preço pactuado entre as partes; (ii) condições de formação e reajuste desse preço; além, é claro, da avaliação da presença de cláusulas de destino, conforme vedação prevista no CAPÍTULO III da RES795: "Fica vedada a utilização de cláusulas de restrição de destino, podendo o adquirente comercializar o produto adquirido para qualquer interessado, respeitada a regulamentação vigente".

224. (i) **Procedimento de análise do preço pactuado entre as partes:** talvez seja o item de menor complexidade dado seu caráter prescritivo. O entendimento técnico da SDR foi que, para dar cumprimento ao estabelecido pela Resolução ANP nº 795/2019, de acordo com os objetivos da Norma, era necessário constar o preço pactuado entre as partes, em moeda corrente, por ponto de entrega, no início da vigência do contrato, deixando clara a modalidade de entrega. No juízo técnico da SDR, tendo em vista o objetivo regulatório de "elevar a previsibilidade e equilíbrio às relações contratuais, minimizando, inclusive,

eventuais solicitações de mediação e arbitragem à ANP", a empresa contratante deveria saber, no momento da assinatura do contrato, o preço que irá pagar para ter acesso ao produto no início da vigência do contrato, sob pena de flagrante desequilíbrio contratual.

225. De acordo com a Seção IV da presente ARR, o Índice de Atendimento à Regra de Apresentação do Preço Indicativo foi de 0%. Até o fechamento da presente ARR, contudo, todos os contratos, aditados ou não, passaram a conter o preço pactuado entre as partes no início do contrato, por modalidade e ponto de entrega.

226. **(ii) Procedimento de análise das condições de formação e de reajuste do preço pactuado entre as partes:** a análise da adequação regulatória das condições de formação e de reajuste do preço pactuado entre as partes, sem dúvida foi a que gerou os maiores debates entre a equipe da SDR. O principal questionamento foi a determinação dos limites regulatórios da Resolução ANP nº 795/2019. O que tal Resolução autorizava a SDR a exigir do agente regulado? Voltamos ao Art. 2º, I, da Resolução ANP nº 795/2019: "*preço previsto em contrato e pactuado entre as partes que contenha as condições de sua formação e dos seus reajustes*" (grifo nosso). Vencida a questão do preço pactuado entre as partes, restou incerto o que o contrato deveria conter para cumprir o dispositivo infralegal.

227. Para este item e a fim de buscar cumprir o objetivo regulatório já citados na presente ARR (reduzir a assimetria de informação comercial entre as partes), a equipe técnica, inicialmente, definiu que o contrato deveria possuir, minimamente, parâmetros de formação e reajuste dos preços pactuados, os respectivos métodos de cálculos e as referências das informações.

228. Como a resolução, no entanto, não é prescritiva em relação às condições de formação e reajuste do preço indicativo, no procedimento de análise dos contratos submetidos à homologação, dada a presença de elementos endógenos nas condições de formação e reajuste de preços (o que dificultava a previsão, por uma das partes contratantes, da evolução dos preços ao longo do contrato), a equipe técnica entendeu necessário solicitar **manifestação expressa** das partes quanto à suficiência dessas condições de formação e reajuste de preço.

229. Segundo o Índice de Apresentação de Parâmetros de Formação e Reajuste de Preços, apresentado na Seção IV da presente ARR, 70,54% dos contratos inicialmente submetidos atenderam parcial ou totalmente simultaneamente as regras de condições de formação e reajuste de preços, contudo, apenas 3,88% dos contratos inicialmente submetidos apresentaram parâmetros de formação e reajuste que foram ao encontro do objetivo regulatório de redução da assimetria de informação, conforme o Índice de Suficiência dos Parâmetros de Formação e Reajuste de Preços.

230. Tal fato se deve à identificação, nos contratos de combustíveis de aviação, de razoável detalhamento da metodologia de cálculo das variáveis exógenas, bem como o momento em que seriam fixadas as variáveis endógenas.

231. De forma a simplificar a análise, foi elaborada uma tabela que foi utilizada nos pareceres, conforme modelo a seguir:

Parâmetros indicados	Referência no contrato	Método de cálculo	Avaliação técnica
----------------------	------------------------	-------------------	-------------------

IV.1.2. Da Avaliação de Impacto

IV.1.2.1. Do Preço Indicativo

232. O conceito de preço indicativo está previsto no art. 2º, I da Resolução ANP nº 795/2019, como sendo o "**preço previsto em contrato e pactuado entre as partes que contenha as condições de sua formação e dos seus reajustes**". No Capítulo III da Resolução, que trata da previsão contratual de preços indicativos, a norma insere novas redações nas resoluções aplicáveis aos segmentos de distribuição de determinados produtos regulados pela ANP, com vistas a prever nestes normativos o conceito do preço indicativo.

233. Assim, o conceito do preço indicativo foi inserido no art. 2º, IV da Resolução ANP nº 2/2005 (regulamenta a atividade de distribuição de asfaltos), no art. 2º, IV-A da Resolução ANP nº 17/2006 (regulamenta a atividade de distribuição e revenda de combustíveis de aviação), no art. 2º, XXIV da Resolução ANP nº 58/2014 (regulamenta a atividade de distribuição de combustíveis líquidos), no art. 2º, XXIII da Resolução ANP nº 49/2016 (regulamenta a atividade de distribuição de GLP).

234. Para além do conceito, a Resolução ANP nº 795/2019 definiu como requisito de homologação contratual pela ANP que "*O contrato celebrado entre produtor e distribuidor será objeto de homologação pela ANP, devendo ser encaminhada cópia do instrumento contratual, do qual conste a quantidade mensal contratada por unidade produtora, local de entrega, o modal de transporte utilizado e o preço indicativo pactuado entre as partes que contenha as condições de sua formação e dos seus reajustes, no mínimo 60 (sessenta) dias antes do início de sua vigência*". Ademais, determinou que "*Após a homologação dos contratos, qualquer alteração de suas condições deverá ser submetida a nova homologação da ANP, que se pronunciará conclusivamente em até 30 (trinta) dias*. No entanto se tal alteração for referente apenas ao preço indicativo, ela "*entrará em vigor de acordo com os seus termos, ficando sujeita a manifestação posterior da ANP em até 30 (trinta) dias a partir do início da sua vigência*".

235. Essas regras foram inseridas nos quatro normativos supramencionados, conforme indicado: art. 16, §1º §8º e §10º da Resolução ANP nº 2/2005; no art. 16, §1º, §7º e §9 da Resolução ANP nº 17/2006; no art. 24, §1º, f, §4º e §6º, XXIV da Resolução ANP nº 58/2014; no art. 19, §1º, VI, §6º e §6º-B da Resolução ANP nº 49/2016.

236. De acordo com a Nota Técnica nº 89/2019/SDR-E[Z7], a intervenção tinha por objetivo:

"(...) conferir maior transparência e previsibilidade ao mecanismo de formação de preços no mercado de fornecimento primário, marcado pela presença de um agente econômico com forte influência sobre a determinação dos preços internos, por meio da ampliação das informações disponíveis aos agentes econômicos contratantes (distribuidores) e ao próprio órgão regulador (...)"

237. Sinteticamente, para efeitos desta ARR, especificamente no que diz respeito às regras atinentes à homologação dos contratos de fornecimento, foi considerado o objetivo regulatório de reduzir a assimetria de informação no processo comercial de formação de preços entre produtores e distribuidores.

238. **O atendimento deste objetivo visa a resolver o problema regulatório de falha de mercado (monopólio da Petrobras) e possível abuso de poder de mercado pelo agente dominante na etapa de fornecimento primário de combustíveis.**

239. Em vista disso, para atingir o objetivo regulatório nº 2, a ANP, conforme expresso nos pareceres emitidos em sua atividade homologatória, passou a exigir que os contratos de comercialização contenham a **indicação expressa do preço indicativo e suas condições de formação e de reajuste (livremente pactuados pelas partes) em vigor no início da vigência do contrato**, de modo que fosse possível a ambas as partes não só o conhecimento de suas condições de formação como o acompanhamento de sua evolução, de acordo com a **regras livremente pactuadas em contrato**.

240. Para a identificação dos efeitos e a mensuração dos resultados derivados da aplicação da Resolução ANP nº 795/2019, no que tange à exigência, nos contratos de comercialização do preço indicativo e visando à realização da ARR, foram utilizados os dois indicadores de efetividade detalhados na Tabela 18.

Tabela 18. Indicadores para avaliação de impacto da RANP 795/2019 quanto ao preço indicativo

KPI	Natureza do Indicador	Tipo de indicador	Objetivo Gerencial	Unidade de medida	Fonte da Informação	Objetivo Regulatório relacionado
I-2	Quantitativa	Indicador de efetividade	Índice de Atendimento à Regra de Apresentação do Preço Indicativo	Percentual	Processos de Homologação no SEI	2
I-12	Qualitativa	Indicador de efetividade	Índice de relevância da indicação do preço pactuado nos contratos para a transparência e redução da assimetria	Escala de 1 a 5, sendo 1 irrelevante e 5 fundamental	Questionário	2

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SEI e da pesquisa de percepção.

241. Os KPIs "I-2" e "I-12" constituem indicadores de efetividade que visam a medir, respectivamente, o atendimento à regra de apresentação do preço indicativo nos contratos submetidos à homologação e sua relevância, de modo a verificar, com base nos processos de homologação extraídos do Sistema

Eletrônico de Informações (SEI), não apenas se nos primeiros contratos apresentados para homologação da ANP o preço indicativo estava presente, mas também o grau de relevância destes preços para o aumento da transparência e redução da assimetria de informação entre as partes.

Indicador "I-2" - Índice de Atendimento à Regra de Apresentação do Preço Indicativo

242. O indicador "I-2" definido como Índice de Atendimento à Regra de Apresentação do Preço Indicativo mostra a proporção de contratos que, no seu primeiro envio para homologação, atenderam a este requisito da norma, traduzido no seguinte memorial de cálculo:

$$I-2 = (\text{Número de processos SEI com apresentação do preço indicativo pactuado entre as partes no contrato inicialmente submetido}) / (\text{número total de processos SEI submetidos à homologação})$$

243. Os resultados desse indicador estão sintetizados na Tabela 19.

Tabela 19 - Resultados do Indicador I-2

Produto Contratado	Quantidade Total Contratos	Quantidade de Contratos inicialmente submetidos com Preço Indicativo	Indicador (I-2)
Asfalto	27	0	0,0%
Combustíveis Líquidos	76	0	0,0%
Combustíveis de Aviação	5	0	0,0%
GLP	20	0	0,0%
Total	128	0	0,0%

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do SEI.

244. De acordo com a Tabela 1, é possível ver que após a entrada em vigor da Res795/19 foram enviados para ANP 128 contratos de comercialização, dos quais nenhum deles continha, em seu primeiro envio, o preço indicativo. Assim **caso a Resolução não estabelecesse essa exigência, 100% dos contratos de fornecimento não conteriam a indicação expressa do preço pactuado no início de sua vigência.**

Indicador "I-12" - Índice de relevância da indicação do preço pactuado nos contratos para a transparência e redução da assimetria

245. O indicador "I-12", definido como Índice de relevância da indicação do preço pactuado nos contratos para a transparência e redução da assimetria, tem como fonte a pergunta nº 7 da Pesquisa de Percepção que indagou aos agentes regulados **"qual o grau de relevância da indicação expressa, antes da assinatura do contrato, do preço pactuado que será praticado no início de sua vigência, para aumento da transparência e redução da assimetria de informação entre as partes?"** Como opções de resposta, foram apresentadas aos agentes cinco opções numa escala de "1" a "5", sendo: "1", irrelevante; "2", pouco relevante; "3", relevante; "4", muito relevante; e "5", fundamental.

246. Sendo as pontuações respondidas referentes a informações qualitativas, mas metrificáveis, o indicador se propôs a identificar o *score* médio das respostas e posicionar este resultado em relação à escala supramencionada. Isso se traduziu no seguinte memorial de cálculo:

$$I-12 = (\text{Somatório das graduações escolhidas pelos agentes na pergunta 7 do questionário}) / (\text{Número total de agentes que responderam à pergunta})$$

247. Os resultados desse indicador são sintetizados na Tabela 20.

Tabela 20. Resultados do Indicador "I-12", por grupo focal.

Grupo de Agentes Afetados	Quantidade de Respondentes	Nota Mínima (escala 1 a 5)	Nota Máxima (escala 1 a 5)	Nota Média (escala 1 a 5)	Indicador (I-12)
Ótica do Distribuidor	48	1	5	3,5	3,5
Distribuidores de Asfaltos	12	1	4	2,4	2,4
Distribuidores de Líquidos	23	1	5	4,0	4,0
Distribuidores de QAV/GAV	5	1	5	2,6	2,6
Distribuidores de GLP	9	2	5	3,8	3,8
Associações/Sindicatos	4	1	5	2,5	2,5
Ótica do Fornecedor	5	1	5	2,0	2,0
Produtores	4	1	5	2,3	2,3
Associações/Sindicatos	1	1	1	1,0	1,0
Total	53	1	5	3,3	3,3

Fonte: Elaboração própria a partir da pesquisa de percepção.

248. A Tabela 20 evidencia que o resultado do Indicador "I-12" foi 3,3 pontos, o que significa que, na média, os respondentes da Pesquisa de Percepção consideram que **a indicação expressa, antes da assinatura do contrato, do preço pactuado que será praticado no início de sua vigência, são avaliadas entre "relevante" e "muito relevante" para aumento da transparência e redução da assimetria de informação entre as partes**, sendo a avaliação média mais próxima do primeiro. Esse resultado, contudo, não é uniforme, como se pode observar pela diferença de pontuações entre os diversos grupos representativos.

249. É possível observar que há diferenciação das respostas dos agentes de acordo com sua posição na cadeia de suprimento. **Pela ótica do distribuidor**, que engloba os distribuidores e suas associações representativas, a pontuação média foi de **3,5** (entre relevante e muito relevante) ao passo que, **pela ótica do fornecedor**, o resultado foi de **2,0** (pouco relevante), o que evidencia que, de modo geral, distribuidores atribuem maior relevância à explicitação do preço indicativo no contrato do que os fornecedores, o que reforça a hipótese de assimetria na relação contratual.

250. A análise dos resultados, estratificada por cada grupo representativo dos agentes regulados, mostra diferentes graus de relevância atribuídos pelos diferentes grupos. Embora, **sob a ótica da distribuição** a pontuação média seja de 3,5 é possível perceber três perfis de respostas, a depender do segmento de distribuição. O setor de combustíveis líquidos (4,0) foi o que, em média, atribuiu maior grau de relevância à indicação expressa do preço indicativo em comparação com os demais respondentes, considerando-a com muito relevante. Na sequência, aparece o setor de GLP (3,8) cujo grau atribuído esteve entre "muito relevante" e "relevante". Os setores de QAV (2,6) e de asfaltos (2,4) atribuíram, em média, menor grau de relevância: entre pouco relevante e relevante.

251. No setor de combustíveis líquidos verifica-se a maior pontuação (4,0). Embora a amplitude das pontuações tenha variado de 1 a 5, a análise dos dados abertos indica que mais da metade dos respondentes atribuíram pontuação 5, considerando o preço indicativo como fundamental (vale lembrar que de acordo com o Indicador I-2, 0% dos 76 contratos de combustíveis líquidos apresentados para homologação não tinham o preço indicativo). A partir dos comentários dos agentes, por meio da pesquisa de percepção, percebe-se que suas explicações vão no sentido de que: (i) é importante que o contrato contenha informação clara sobre preços no sentido de que sejam claras as condições de formação e reajuste do preço pactuado; (ii) o preço indicativo, na forma atualmente exigida, não reflete as condições de mercado e não contribui para o aumento da transparência e a redução de assimetria entre os contratantes; (iii) a antecedência exigida para apresentação dos contratos inviabiliza o estabelecimento do preço indicativo; (iv) atualmente as condições de formação e reajuste dos preços não são claras; (v) a Resolução é importante, mas foi inócua nesse quesito; (vi) os preços não devem ser "fixos", mas sim acompanhar as flutuações de mercado [78].

252. Infere-se, pois, que não obstante a relevância da indicação expressa, antes da assinatura do contrato, do preço pactuado que será praticado no início de sua vigência para o aumento da transparência e redução da assimetria de informação entre as partes, a relevância dessa informação depende fundamentalmente do grau de clareza das informações contidas no contrato sobre suas condições de formação e reajuste. A mera fixação de um preço no início do contrato não é suficiente para que se atinja os objetivos da norma, assim como prazo para apresentação do preço na antecedência requerida pelo processo de homologação inviabiliza o estabelecimento do próprio preço.

253. Nesse sentido, depreende-se deste mesmo grupo de respondentes que, embora a indicação expressa, antes da assinatura do contrato, do preço pactuado entre as partes tenha sido considerada relevante nos moldes do que foi questionado, a Resolução parece não ter sido suficiente para que essa informação pudesse ser eficaz no sentido de aumentar a transparência e reduzir a assimetria entre as partes. A seção seguinte, que apresenta a análise de resultado referente às condições de formação e reajuste do preço indicativo, corrobora essa tese.

254. No ramo de asfaltos, a amplitude das pontuações variou entre 1 e 4, de modo que nenhum respondente considerou o preço indicativo como fundamental. A pontuação média foi a mais baixa entre os respondentes (2,4). Nesse sentido, importa expor que o resultado do indicador "I-2" mostrou que dos 27 contratos inicialmente enviados para homologação da ANP, todos continham o preço indicativo. Esse resultado sinaliza que, embora estes contratantes tivessem o preço indicativo expresso no contrato, tal informação não se mostrou com alto grau de relevância para ampliar a transparência e reduzir a assimetria entre as partes. No entanto, a partir das respostas à pesquisa de percepção, verifica-se que mais de 70% dos comentários vão no sentido de que os preços são reajustados trimestralmente de modo que "o preço informado em contrato tem pouca relevância". Assim, depreende-se que a regra estabelecida para o preço indicativo talvez não tenha sido suficiente para ampliar aumentar a transparência e reduzir a assimetria entre as partes.

255. No setor de combustíveis de aviação o indicador "I-12"[79] apresentou média de 2,6 indicando que o preço indicativo está entre "pouco relevante" e "relevante". De acordo com o indicador I-2, estes contratos também não continham inicialmente, os preços indicativos quando enviados para homologação da ANP. Depreende-se dos comentários enviados que o grau de relevância atribuído por este grupo parece estar relacionado às percepções de que o preço constante do início do contrato não reflete a dinâmica dos preços no mercado. Há, inclusive comentário no sentido de que a Resolução é importante, mas, no que se refere ao preço indicativo, seria inócua. Assim, depreende-se que, não obstante os contratos de comercialização deste setor tenham passado a indicar o preço pactuado entre as partes no início de sua vigência, o resultado da regra parece ter ficado aquém dos resultados esperados.

256. No setor de GLP, o indicador médio foi 3,8, indicando que as respostas se concentraram na escala de relevante a muito relevante (com média mais próxima deste último). A amplitude das respostas ficou entre 2 e 5 de modo que nenhum respondente pontuou no mínimo (irrelevante). De acordo com o indicador I-2 estes contratos também não apresentavam preço indicativo quando inicialmente enviados para homologação da ANP. Dos 9 respondentes, 7 apresentaram comentários que vão no sentido de que é importante a indicação do preço no contrato: (i) como "base" para o início; (ii) em função do monopólio de fato no fornecimento, e que as condições de reajuste "devem ser claras".

257. Em se tratando do **Sindicato e Associações de distribuidores**, o indicador "I-12" apresentou média de 2,5 indicando que o preço indicativo está entre "pouco relevante" e "relevante". Nesse grupo, apenas dois respondentes apresentaram comentários por escrito complementar às escolhas objetivas de relevância. Os comentários apresentados vão no sentido de que as regras contidas nos contratos devem ser claras para todos os distribuidores; que é inviável a apresentação de tal preço com a antecedência requerida, e que preço do início do contrato é pouco relevante. Verifica-se que as respostas deste grupo variam em função do setor ao qual estão mais diretamente associados.

258. **Sob a ótica do fornecedor**, em que a pontuação média foi de 2,0 (pouco relevante) é possível perceber dois perfis de respostas. O único respondente do grupo **Associação/ Sindicatos de produtores** indicou que a indicação expressa do preço indicativo no contrato é irrelevante (1,0). Depreende-se de seus comentários que a irrelevância estaria associada ao fato de ser "inviável" a definição do preço indicativo no contrato com a antecedência estabelecida para apresentação dos contratos para homologação (60 dias).

259. **No grupo de produtores**, o indicador "I-12" apresentou média de 2,3 indicando que grau de relevância para o preço indicativo entre "pouco relevante" e "relevante", mas mais próximo do primeiro. Nem todos os produtores apresentaram manifestação complementar à classificação de relevância. Dos três que apresentaram contribuições adicionais dois consideraram a informação do preço indicativo no contrato irrelevante (1,0), entre eles o maior produtor do mercado nacional, e um produtor considerou, no extremo oposto, fundamental (5,0). Com respostas tão díspares, buscou-se entender, por meio dos comentários, suas razões. Dos que consideraram informação irrelevante depreende-se que os argumentos vão no sentido da inviabilidade de se definir um preço indicativo com tanta antecedência em função do prazo de 60 dias para o envio dos contratos para homologação e entre os possíveis efeitos dessa antecedência estaria: (i) fixação de um preço que deve acompanhar as variações do mercado; (ii) incompatibilidade com orientação da ANP de não divulgação antecipada da data de seus reajustes; (iii) possibilidade de realização de arbitragens pelo distribuidor (com aquisição irregular de produtos). Por outro lado, o produtor que respondeu ser fundamental a indicação expressa do preço indicativo, argumentou pela confiabilidade entre as partes.

260. A partir desse conjunto de análises das respostas da Pesquisa de Percepção estratificadas por segmento regulado (grupos focais) e, para o caso da distribuição, também por produtos, é possível sintetizar os comentários dos agentes por afinidade, com vistas a identificar os principais argumentos apresentados e a representatividade desses argumentos no conjunto de comentários.

Tabela 21. Agrupamento dos comentários à Pergunta nº 7 da Pesquisa de Percepção por similaridade das respostas e representatividade dos grupos no conjunto.

Comentários Positivos		Comentários Negativos	
Grupo de Argumentos	%	Grupo de Argumentos	%
Traz maior transparência e previsibilidade	24%	Não sinaliza a realidade de mercado	38%
Traz confiabilidade para as partes	2%	Necessita de regras claras de formação e reajuste	20%
Garante o valor de partida (base início do contrato)	7%	Deve acompanhar flutuações do mercado	11%
Necessário por ser monopólio na oferta	2%	Inviável definir o preço no prazo definido	13%
Mercado usa agente dominante como referência	2%	Processo burocrático	2%
		Traz custos desnecessários	2%
		Gera distorções na oferta e na demanda	2%

Fonte: Elaboração própria a partir da pesquisa de percepção.

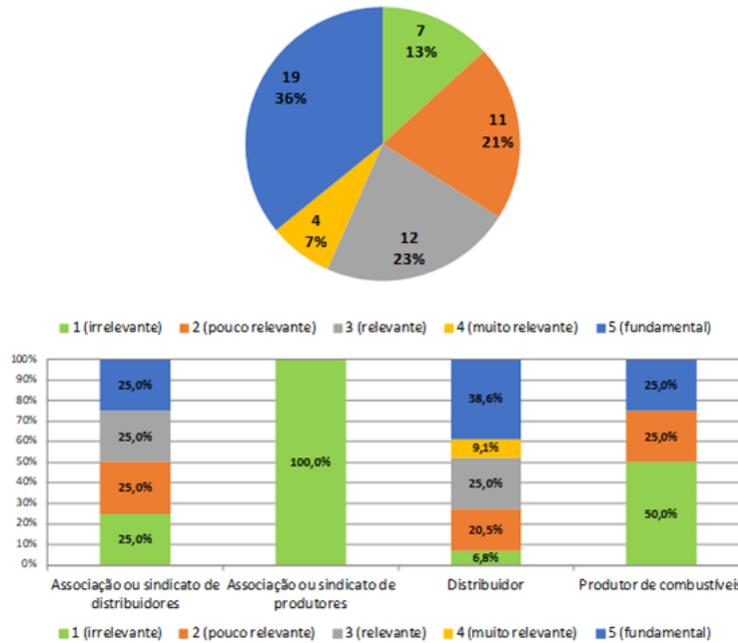
Respostas à Pergunta nº 7 da Pesquisa de Percepção

261. De modo a complementar os resultados do Indicador "I-12" com a distribuição das respostas à pergunta nº 7 da Pesquisa de Percepção, é apresentada, a seguir, a Figura 8.

Figura 8. Consolidação do resultado da Pergunta nº 7 da Pesquisa de Percepção.

Questão 7

Qual o grau de relevância da indicação expressa, antes da assinatura do contrato, do preço pactuado que será praticado no início de sua vigência, para o aumento da transparência e redução da assimetria de informação entre as partes?



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa de percepção.

262. A Figura 8 mostra a consolidação das respostas à pergunta nº 7 da Pesquisa de Percepção em dois gráficos: primeiramente, no gráfico de pizza, a distribuição agregada das posições dos agentes e, em seguida, no gráfico de barras, a distribuição por segmento de atuação, sem distinção dos distribuidores entre os distintos produtos comercializados. Verifica-se na primeira ilustração que das 53 respostas a essa pergunta, 35 agentes (66% do total) reconhecem a indicação expressa, antes da assinatura do contrato, do preço pactuado entre as partes, como, no mínimo, relevante para o aumento da transparência e para a redução da assimetria de informação nos contratos. A abertura desse resultado para os grupos focais, no segundo gráfico, evidencia que, à exceção da associação de produtores, essa proporção é maior para os distribuidores (72,7%) seguido de suas associações (50%), e pelos produtores (25%) o que sinaliza a existência de assimetria nas relações contratuais.

263. Portanto, a partir da análise sistêmica dos resultados dos Indicadores "I-2" e "I-12" das respostas à Pergunta nº 7 da Pesquisa de Percepção, foram explicados o contexto e o sentido da exigência do preço indicativo em face do objetivo regulatório. Essa avaliação de impacto permitiu identificar, ao longo desta seção, os efeitos positivos, negativos e inesperados da norma em relação a esse tema, os quais são sintetizados na Tabela 22.

Tabela 22 - Síntese dos efeitos positivos, negativos e inesperados em relação ao preço indicativo.

Efeitos Positivos	Efeitos Negativos	Efeitos Inesperados
Contratos passaram a indicar expressamente os preços pactuados entre as partes no início de sua vigência de modo a reduzir a assimetria de informações entre as partes	A ausência de condições de formação e de reajuste claras nos contratos torna o preço indicativo pouco útil	A antecedência para apresentação dos contratos para homologação inviabiliza a indicação do preço indicativo no início de sua vigência.
	Expectativa negativa entre os agentes de que a regra tenha por efeito uma fixação de preços	

264. À guisa de conclusão desta seção, a partir dos resultados dos Indicadores "I-2", "I-12" e da questão nº 11 da Pesquisa de Percepção que os dispositivos normativos da Resolução ANP nº 795/2019, depreende-se que, não obstante a importância da indicação no contrato do preço pactuado (preço indicativo), este preço, por si só, na forma como estabelecido pela Resolução, não parece contribuir para ampliação da transparência na formação dos preços e de redução da assimetria nas relações comerciais dos contratos celebrados entre os produtores e os distribuidores. Sua importância está fundamentalmente atrelada à existência no contrato de informações claras sobre suas condições de formação e reajustes (analisadas no tópico seguinte). Assim, considerando o exposto e o grau de relevância atribuído ao preço indicativo, entende-se que a Resolução em vigor carece de melhorias no sentido de propiciar o alcance dos resultados esperados.

265. Essa possibilidade havia sido aventada pela SDC (então SDR), por meio da Nota Técnica 89\2019. Naquele documento, ao apresentar as opções regulatórias, foi apontado que a eventual mudança conceitual do preço a ser exigido em contrato, de "preço pactuado" (Preço previsto em contrato, formado por componentes fixos ou variáveis exógenas, e que seja passível de cálculo prévio pelos agentes econômicos partícipes do contrato e pela ANP) para "preço indicativo" (preço previsto em contrato e pactuado entre as partes que contenha as condições de sua formação e dos seus reajustes) remeteria à possibilidade de alteração unilateral das condições de preço (por meio de parâmetros definidos de maneira endógena pelo produtor/importador), de modo que a redução de assimetria de informação poderia ser menos significativa (vide Seção II.4 deste Relatório),

266. Diante do exposto, parece recomendável o encaminhamento no sentido de emendar a norma para que seja revisto o conceito do preço indicativo estabelecido, levando em consideração que mais importante do que um preço estabelecido no início do contrato é a clareza de suas condições de formação e de reajuste no instrumento contratual. Além disso, qualquer nova regra deve levar em conta as especificidades do mercado vis-à-vis os prazos para apresentação dos contratos para homologação, visto que na regra atual, o prazo estabelecido parece ter impacto significativo no cumprimento deste item da Resolução.

IV.1.2.2. Das Condições de Formação e Reajuste de Preços

267. As regras acerca das condições de formação e reajuste dos preços derivam do conceito do preço indicativo, nos termos do art. 2º, I da Resolução ANP nº 795/2019, como sendo o "preço previsto em contrato e pactuado entre as partes que contenha as condições de sua formação e dos seus reajustes". No Capítulo III da Resolução, que trata da previsão contratual de preços indicativos, a norma insere novas redações nas resoluções aplicáveis aos segmentos de distribuição, regulados pela ANP, com vistas a prever nestes normativos o conceito do preço indicativo e as regras a serem observadas pelas partes contratantes quanto ao detalhamento de suas condições de formação e reajuste, assim como pela ANP em seu trabalho de homologação. As alterações implementadas pela norma, no que diz respeito à inserção das exigências relativas às condições de formação e reajuste de preços, são as mesmas relativas às alterações decorrentes da exigência do preço indicativo, tendo sido elencadas no início do item VI.1.1.1 deste Relatório.

268. De acordo com a Nota Técnica nº 89/2019/SDR-E[80], a intervenção tinha por objetivo

conferir maior transparência e previsibilidade ao mecanismo de formação de preços no mercado de fornecimento primário, marcado pela presença de um agente econômico com forte influência sobre a determinação dos preços internos, por meio da ampliação das informações disponíveis aos agentes econômicos contratantes (distribuidores) e ao próprio órgão regulador (...)

269. Sinteticamente, para efeitos desta ARR, especificamente no que diz respeito às regras atinentes à homologação dos contratos de fornecimento, foi considerado o objetivo de reduzir a assimetria de informação no processo negocial de formação de preços entre produtores e distribuidores.

270. **O atendimento deste objetivo visa agir sobre o problema regulatório de falha de mercado (monopólio da Petrobras) e minimizar a possibilidade de abuso de poder de mercado pelo agente dominante na etapa de fornecimento primário de combustíveis.**

271. Em conjunto, esses dispositivos tinham como desdobramentos esperados (1) aumentar a transparência no processo de formação de preços entre as partes; e (2) reduzir a assimetria nas relações comerciais dos contratos celebrados entre produtores e distribuidores.

272. Para a identificação dos efeitos e a mensuração dos resultados derivados da aplicação da Resolução ANP nº 795/2019, no que tange à exigência nos contratos de comercialização das condições de formação e reajuste de preço, e visando à realização da ARR, foram utilizados os três indicadores de efetividade detalhados na Tabela 23.

Tabela 23. Indicadores para avaliação de impacto da RANP 795/2019 quanto às condições de formação e reajuste de preços.

KPI	Natureza do Indicador	Tipo de indicador	Objetivo Gerencial	Unidade de medida	Fonte da Informação	Objetivo Regulatório relacionado
I-3	Quantitativa	Indicador de efetividade	Índice de Apresentação de Parâmetros de Formação e Reajuste de Preços	Percentual	Processos de Homologação no SEI	2
I-5	Quantitativa	Indicador de efetividade	Índice de Suficiência dos Parâmetros de Formação e Reajuste de Preços	Percentual	Processos de Homologação no SEI	2
I-13	Qualitativa	Indicador de efetividade	Índice de relevância das condições de formação e reajuste de preços para a transparência e redução da assimetria	Escala de 1 a 5, sendo 1 irrelevante e 5 fundamental	Pesquisa de Percepção	2

Fontes: Processos de Homologação de Contratos de Fornecimento pela ANP no SEI e Pesquisa de Percepção sobre a Resolução ANP 795/2019.

273. Os KPIs "I-3" e "I-5" constituem indicadores de efetividade que visam a medir, respectivamente, a apresentação e a suficiência das condições de formação e reajuste de preços apresentadas nos contratos submetidos à homologação, de modo a verificar, com base nos processos de homologação extraídos do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), não apenas se os parâmetros estavam presentes, mas também se eram suficientes para reduzir a assimetria de informações entre as partes, viabilizando o acompanhamento da evolução do preço pactuado ao longo da vigência contratual. O KPI "I-13" é, por sua vez, indicador de efetividade elaborado a partir da pergunta nº 9 da Pesquisa de Percepção e visa a medir, sob a ótica dos agentes regulados afetados pela norma, a relevância dessas condições de formação e reajuste para elevar a transparência e reduzir a assimetria entre os contratantes. Esse indicador é analisado em conjunto com as respostas à pergunta nº 11 da Pesquisa de Percepção, a qual avalia o grau de transparência da precificação dos combustíveis nos contratos em relação aos parâmetros introduzidos em função da Resolução ANP nº 795/2019. Portanto, a avaliação de impacto acerca das condições de formação e reajuste de preços dos contratos homologados pela ANP é implementada por meio da conjugação dos resultados obtidos por meio desses três indicadores ("I-3", "I-5" e "I-13") e pelas respostas às perguntas 9 e 11 da Pesquisa de Percepção, conferindo interpretação sistêmica sobre a efetividade da norma nesse quesito.

Indicador "I-3" - Índice de Apresentação dos Parâmetros de Formação e Reajuste de Preços

274. O indicador "I-3" é definido como Índice de Apresentação dos Parâmetros de Formação e Reajuste de Preços, cuja fonte são os contratos de fornecimento submetidos à homologação da ANP por meio do SEI. O memorial de cálculo do indicador é expresso conforme a seguinte fórmula:

$$I3 = \frac{(\text{Número de processos no SEI que "atenderam" ou "atenderam parcialmente", simultaneamente, à regra de condições de formação e de reajuste de preços nos contratos inicialmente enviados à ANP})}{(\text{Número total de processos no SEI submetidos à homologação da ANP})}$$

275. O racional do memorial de cálculo supracitado é computar, para fins de averiguação da apresentação de parâmetros de formação e reajuste de preços, todos os contratos que obtiveram no SEI pareceres da Superintendência de Defesa da Concorrência (SDC) no sentido de indicar, simultaneamente, o "atendimento" ou o "atendimento parcial" em relação às regras de condição de formação e de condição de reajuste de preços dos contratos inicialmente encaminhados à ANP.

276. Desse modo, o objetivo deste indicador é averiguar se os contratos submetidos à homologação pela ANP apresentam, minimamente, algum tipo de parâmetro que sirva de referência como condição para formação ou reajuste de preços. Portanto, não se avalia com o "I-3" se esses parâmetros atendem ao objetivo de reduzir a assimetria no processo de formação e de reajuste dos preços contratados, mas apenas se estão presentes nos contratos inicialmente submetidos. Os resultados são sumarizados na Tabela 24.

Tabela 24 - Resultados do Indicador "I-3", por grupo focal

Produto Contratado	Quantidade Total Contratos	Quantidade de Contratos inicialmente submetidos que 'Atenderam' ou 'Atenderam Parcialmente' à regra de <u>formação</u> de preços	Quantidade de Contratos inicialmente submetidos que 'Atenderam' ou 'Atenderam Parcialmente' à regra de <u>reajuste</u> de preços	Quantidade de Contratos inicialmente submetidos que 'Atenderam' ou 'Atenderam Parcialmente' <u>simultaneamente</u> à regra de <u>formação</u> e de <u>reajuste</u> de preços	Indicador (I-3)
Asfalto	27	0	27	0	0,0%
Combustíveis Líquidos	76	66	68	66	86,8%
Combustíveis de Aviação	5	5	5	5	100,0%
GLP	20	20	20	20	100,0%
Total	128	91	120	91	71,1%

Fonte: Processos de Homologação de Contratos de Fornecimento pela ANP no SEI.

277. A Tabela 24 mostra que a ANP recebeu, durante o período avaliado, 128 contratos de fornecimento para homologação, sendo divididos entre os grupos focais na seguinte proporção: 27 para asfaltos, 76 para óleo diesel e gasolina, 5 para combustíveis de aviação e 20 para GLP. Os resultados do indicador, consolidados na última coluna da tabela, mostram que 71,1% dos contratos apresentavam, simultaneamente, pelo menos um critério de formação e de reajuste dos preços, ou seja, ao menos 29,9% dos contratos de fornecimento entre produtores e distribuidores de combustíveis não teriam, previamente ao advento da Resolução ANP nº 795/2019 quaisquer referências a parâmetros capazes de contribuir para a redução da assimetria nas relações contratuais entre as partes.

278. Esse resultado, contudo, não é uniforme entre os grupos focais. Da tabela se depreende que 100% dos contratos de fornecimento de GLP e de combustíveis de aviação apresentam pelo menos um parâmetro, ao passo que essa proporção se reduz para 86,8% (66 dos 76 contratos) no caso do fornecimento de combustíveis líquidos (óleo diesel e gasolina) e para 0% (zero) no de asfaltos. A implicação desses valores corrobora a hipótese de existência de assimetria não apenas nas relações contratuais como um todo, como também uma diferença na distribuição dessa assimetria entre os diversos grupos focais analisados, sendo maior para a relação entre os distribuidores e os produtores de asfaltos.

279. É relevante compreender mais detalhadamente os valores obtidos para os contratos de combustíveis líquidos e de asfaltos. No que tange aos primeiros, conforme apresentado na terceira e quarta colunas da tabela, houve 66 contratos que "atenderam" ou "atenderam parcialmente" a regra de apresentação de condições de *formação* dos preços, ao passo que esse quantitativo passa para 68 contratos quando analisada a apresentação de condições de *reajuste* desses preços. Em relação aos contratos de asfaltos, embora todos os 27 contratos "atendessem" ou "atendessem parcialmente" a regra de condições de *reajuste*, nenhum deles apresentava quais seriam os parâmetros responsáveis pela *formação* dos preços. Por esse motivo, analisadas *simultaneamente* a presença dos parâmetros de formação e de reajuste, o indicador "I-3" para o caso de combustíveis líquidos e de asfaltos apresentou resultado de 86,8% e 0%, respectivamente.

280. No caso específico dos contratos de combustíveis líquidos, a explicação para os resultados reside em dois fatos. Primeiramente, dos 10 contratos que não atenderam simultaneamente às duas regras estabelecidas no indicador, houve 4 contratos referentes à Refinaria Riograndense, dos quais 2 deles não atendiam a ambas as condições simultaneamente e 2 não atendiam apenas a uma delas. Para o caso dos outros 6 contratos de fornecimento, todos tendo a Petrobras como fornecedora, ocorreu que, embora os contratos sejam todos padronizados, alguns pareceres foram emitidos considerando o "atendimento parcial", pela presença de parâmetros genéricos, mesmo na ausência de preços indicativos, mas condicionando sua validade à manifestação da contraparte em concordância com os termos do contrato. Por outro lado, nesses 6 contratos da Petrobras, em cujos pareceres foi identificado o "não atendimento" a esta regra, o responsável pelo parecer optou por indicar a invalidade do quesito, em vez de indicar o atendimento parcial e condicioná-lo à manifestação da contraparte.

281. As conclusões que se depreendem do resultado desse indicador vão ao encontro da hipótese de presença dos problemas regulatórios de baixa transparência na formação dos preços dos combustíveis e de existência de assimetria nas relações contratuais entre distribuidores e fornecedores. De fato, a análise do consolidado geral e por grupo focal mostra que: (1) numa perspectiva contrafactual, pelo menos 29,9% dos contratos de fornecimento vigentes não teriam a presença de pelo menos um critério para formação e reajuste dos preços contratados, ao longo do tempo; (2) existem relações contratuais nas quais a assimetria se manifesta de maneira mais expressiva, a exemplo dos contratos de fornecimento de asfaltos e de combustíveis líquidos; e (3) mesmo no caso de instrumentos negociais que têm ao menos um desses parâmetros, não há uniformidade no que tange à presença simultânea de regras de formação e de reajuste, posto haver 29 contratos que têm cláusulas de reajuste dos preços, mas não indicam nenhum critério para sua formação.

282. Em conjunto, essas conclusões demonstram que, ao exigir a apresentação de parâmetros de formação e de reajuste dos preços nos contratos, a Resolução ANP nº 795/2019 caminha no sentido de tratar os problemas regulatórios 1 e 2..

Indicador "I-5" - Índice de Suficiência dos Parâmetros de Formação e Reajuste de Preços

283. Em relação ao indicador "I-5", este é definido como Índice de Suficiência dos Parâmetros de Formação e Reajuste de Preços. Esse indicador também tem como fonte os contratos de fornecimento submetidos à homologação da ANP por meio do SEI e apresenta memorial de cálculo conforme a seguinte fórmula:

$$I5 = \frac{\text{(Número de contratos que, em relação à regra de formação e de reajuste de preços, tiveram indicação expressa da ANP de que os mesmos "vão ao encontro do objetivo regulatório de redução da assimetria de informação")}}{\text{(Número total de processos no SEI submetidos à homologação da ANP)}}$$

284. O objetivo do Indicador "I-5" é revelar se as cláusulas referentes a preços nos contratos inicialmente submetidos à homologação pela ANP serviam ao objetivo de reduzir a assimetria de informação nas relações contratuais por meio da existência suficiente de parâmetros que permitissem aos contratantes acompanhar os preços ao longo da vigência contratual. Nos pareceres emitidos pela ANP durante o processo homologatório, o atendimento a esse indicador consubstanciou-se na verificação não apenas da existência de parâmetros, como também na suficiência de suas abrangência e metodologia de cálculo, na direção da redução da assimetria nas relações contratuais. Nesses pareceres, o atendimento a essa regra foi verificado por meio da indicação de que as condições de formação e de reajuste de preços iam "ao encontro do objetivo regulatório de redução da assimetria de informação". Os resultados do Indicador "I-5" são apresentados na Tabela 25.

Tabela 25. Resultados do Indicador "I-5", por grupo focal.

Produto Contratado	Quantidade Total Contratos	Quantidade de Contratos inicialmente submetidos em que há <u>indicação expressa da ANP de que os parâmetros "vão ao encontro do objetivo regulatório de redução da assimetria de informação"</u> ?	Indicador (I-5)
Asfalto	27	0	0,0%
Combustíveis Líquidos	76	0	0,0%
Combustíveis de Aviação	5	5	100,0%
GLP	20	0	0,0%
Total	128	5	3,9%

Fonte: Processos de Homologação de Contratos de Fornecimento pela ANP no SEI.

285. A Tabela 25 mostra que o resultado do indicador "I-5" foi de 3,9%, conforme detalhado em sua última coluna. Isso significa que dentre os 128 contratos submetidos à ANP para homologação, apenas 3,9% deles tiveram indicação expressa da ANP de que os parâmetros vão ao encontro do objetivo regulatório de redução da assimetria da informação. Analisando o desempenho deste indicador entre os quatro grupos focais, verifica-se que o resultado advém exclusivamente dos cinco contratos de fornecimento de combustíveis de aviação, de modo que todos os outros três grupos (asfaltos, combustíveis líquidos e GLP) tiveram como resultado para este indicador o valor de 0%.

286. A interpretação do "I-5" ganha relevância ainda maior quando analisado em conjunto com o indicador "I-3". Nesse sentido, embora se tenha concluído pelo resultado do "I-3" que 71,1% dos contratos submetidos à homologação tivessem a apresentação de *pelo menos* um critério para definir as condições de formação e de reajuste dos preços ao longo da vigência contratual, o indicador "I-5" demonstra que apenas 3,9% dos contratos tinham esses critérios claramente determinados em termos de definição e abrangência, ou seja, contendo um rol de parâmetros com definição do que significa, de sua fonte, da sua metodologia e da periodicidade de seu reajuste, indo ao encontro do objetivo regulatório de redução da assimetria de informação nas relações contratuais.

287. Cumpre ressaltar, também, que esse resultado revela não apenas a insuficiência dos parâmetros quando estes são apresentados nos contratos, como também a disparidade do resultado entre os distintos grupos focais e o impacto desses valores como sinalizadores da existência de assimetria de informação nas relações contratuais. Em termos qualitativos, essas conclusões serão corroboradas e complementadas pelos resultados do indicador "I-13" e pelas respostas às perguntas nº 9 e 11 da Pesquisa de Percepção, detalhados mais adiante.

288. Adianta-se, no entanto, que, dado o fato de a Resolução ANP 795/2019 não ser prescritiva quanto às condições de formação e reajuste presentes em contrato, o poder de ação da Agência no sentido de exigir critérios que concedam às partes contratantes maior previsibilidade da evolução dos preços ao longo do período de vigência do contrato (no intuito de reduzir a assimetria de informação entre as partes e minimizar eventual poder de alteração unilateral dos preços no decorrer do contrato) é quase nulo, limitando-se à possibilidade de exigir que os contratantes apresentem termo manifestando-se quanto à suficiência das condições de formação e reajuste apresentadas em contrato.

Indicador "I-13" - Índice de Relevância das Condições de Formação e Reajuste de Preços, c/c Respostas à Pergunta nº 9 da Pesquisa de Percepção

289. O indicador "I-13", definido como Índice de Relevância das condições de formação e reajuste de preços para a transparência e redução da assimetria, tem como fonte a pergunta nº 9 da Pesquisa de Percepção com o seguinte conteúdo: "Qual o grau de relevância das condições de formação e reajuste de preços negociadas no último contrato submetido à homologação para o aumento da transparência e redução das incertezas (assimetria de informação) quanto à evolução dos preços ao longo da vigência do contrato?" Como opções de resposta, foram apresentadas aos agentes cinco opções numa escala de "1" a "5", sendo: "1", irrelevante; "2" pouco relevante; "3" relevante; "4", muito relevante; e "5", fundamental. .

290. Sendo as pontuações respondidas referentes a informações qualitativas, mas metrificáveis, o indicador se propôs a identificar o *score* médio das respostas e posicionar este resultado em relação à escala supramencionada. Isso se traduziu no seguinte memorial de cálculo:

$$I13 = \frac{\text{(Somatório das pontuações das respostas à pergunta 9 do questionário)}}{\text{(Número total de agentes que responderam à pergunta)}}$$

291. Os resultados desse indicador são sintetizados na Tabela 26.

Tabela 26. Resultados do Indicador "I-13", por grupo focal.

Grupo de Agentes Afetados	Quantidade de Respondentes	Nota Mínima (escala 1 a 5)	Nota Máxima (escala 1 a 5)	Nota Média (escala 1 a 5)	Indicador (I-13)
Ótica do Distribuidor	48	1	5	3,7	3,7
Distribuidores de Asfaltos	12	3	5	4,6	4,6
Distribuidores de Líquidos	23	1	5	3,4	3,4
Distribuidores de QAV/GAV	5	1	3	2,2	2,2
Distribuidores de GLP	9	2	5	3,4	3,4
Associações/Sindicatos Distribuidores	4	2	5	3,0	3,0
Ótica do Fornecedor	5	2	5	3,0	3,0
Produtores	4	2	5	3,3	3,3
Associações/Sindicatos Produtores	1	2	2	2,0	2,0
Total	53	1	5	3,6	3,6

Fonte: Pesquisa de Percepção sobre a Resolução ANP 795/2019.

292. A Tabela 26 evidencia que o resultado do Indicador "I-13" foi 3,6 pontos, o que significa que, na média, os respondentes da Pesquisa de Percepção consideram que as condições de formação e reajuste de preços nos contratos são avaliadas entre "relevantes" e "muito relevantes", com avaliação média mais próxima deste último. Esse resultado, contudo, não é uniforme, como se pode observar pela diferença de pontuações entre os diversos grupos representativos, ensejando os seguintes comentários.

293. O primeiro comentário refere-se à diferenciação das respostas dos agentes de acordo com sua posição na cadeia de suprimento. Pela ótica do distribuidor, que engloba os distribuidores e suas associações representativas, a pontuação média foi de 3,7 pontos, ao passo que, pela ótica do fornecedor, o resultado foi de 3,0. Por um lado, essa diferença corrobora a hipótese de assimetria na relação contratual, haja vista que os distribuidores dão maior relevância às cláusulas de formação e reajuste de preços do que os fornecedores. Por outro lado, em ambos os casos se verifica uma pontuação maior ou igual a 3,0 pontos, ou seja, na média, ambos os grupos consideram essas cláusulas pelo menos relevantes.

294. O segundo comentário versa sobre a estratificação desses resultados para cada grupo representativo dos agentes regulados. No grupo dos distribuidores, embora a pontuação média seja de 3,6 pontos, percebem-se claramente três perfis de respostas, a depender do segmento de distribuição: o setor de asfaltos (4,6 pontos) considera as condições de formação e reajuste dos preços nos contratos como "mais relevantes" do que os distribuidores de líquidos e de GLP (3,4 pontos) e do que os de combustíveis de aviação (2,2 pontos).

295. No ramo de asfaltos, a amplitude das pontuações variou entre 3 e 5, estando a média das respostas dos 12 distribuidores desse segmento em 4,6 pontos, ou seja, muito próxima ao máximo. Para a correta interpretação dessa percepção, é relevante lembrar, conforme já mostrado, que o resultado do Indicador "I-3" (Índice de Apresentação dos Parâmetros) revelou que 0% (zero) dos 27 contratos de fornecimento de asfaltos submetidos inicialmente à ANP tinham cláusulas sobre formação de preços. Isso sinaliza que, previamente à Resolução ANP nº 795/2019, o contratante distribuidor não possuía em seus contratos as condições mínimas para poder acompanhar a evolução dos preços ao longo da vigência contratual. Tal fato, em tese, permite compreender a razão pela qual os agentes deste segmento deram importância acima da média para o tema como catalisador da transparência e da redução de assimetria. Em que pese ao longo do processo de homologação, em cumprimento às exigências dos pareceres da SDC terem sido incluídas cláusulas contratuais contendo as condições de formação e reajuste do preço indicativo, estas parecem terem sido insuficientes para ampliar a transparência e reduzir a assimetria entre os contratantes, tendo em vista que a Resolução não é prescritiva quanto a essas cláusulas. Essa percepção é corroborada pelos comentários dos próprios agentes na Pesquisa de Percepção: dos 12 respondentes, houve 10 comentários explicativos sobre as pontuações dadas, das quais 8 eram no sentido de que as cláusulas contratuais apresentavam "incompletude e pouca clareza".

296. Em contraste, no ramo de combustíveis de aviação o indicador "I-13" apresentou respostas restritas ao intervalo entre 1 e 3, e resultado médio de 2,2 pontos, valor próximo ao "pouco relevante". Esse valor pode ser melhor compreendido a partir do diagnóstico de dois fatos. Primeiramente, o segmento de combustíveis de aviação opera no mercado brasileiro, há mais tempo do que os demais ramos, com precificação baseada em alguma medida no mercado internacional. Em comparação com o ramo de combustíveis líquidos, por exemplo, este somente teve sua precificação por parte do principal fornecedor (Petróleo Brasileiro S.A) baseada em preço de paridade de importação (PPI), em alguma medida, após o ano de 2016.

297. Em segundo lugar, conforme demonstrado pelos resultados dos Indicadores "I-3" e "I-5", os contratos do grupo focal dos combustíveis de aviação já continham, anteriormente à Resolução ANP nº 795/2019, cláusulas contratuais com parâmetros de formação e de reajuste de preços não apenas determinados, como também suficientes no sentido de irem ao encontro do objetivo regulatório 2. Assim, um resultado do indicador "I-13" para os distribuidores de combustíveis de aviação deve ser interpretado tendo em conta esse contexto no qual, diferentemente dos demais segmentos, os contratos de fornecimento são mais detalhados no que tange aos parâmetros aqui analisados.

298. Por sua vez, nos ramos de combustíveis líquidos e de GLP, o indicador "I-13" apresentou, respectivamente, amplitude das respostas entre 1 e 5 e entre 2 e 5, sendo a média de ambos os ramos definida pelo valor de 3,4 pontos, ou seja, entre "relevante" e "muito relevante". Por fim, as associações e sindicatos representativos dos distribuidores apresentaram resultado de 3,0 pontos para o indicador "I-13", com amplitude entre 2 e 5 pontos, sendo um resultado intermediário às distintas avaliações realizadas pelos grupos focais analisados sob a ótica do distribuidor.

299. Pela ótica dos fornecedores, verifica-se que embora o resultado do indicador "I-13" para a associação representativa dos produtores seja de 2,0 pontos, ou seja, sinalizando a "pouca relevância" de se apresentarem parâmetros de formação e reajuste de preços nos contratos, as respostas apresentadas pelos quatro produtores que responderam à Pesquisa de Percepção sinalizou para um resultado médio de 3,3 pontos, ou seja, entre "relevante" e "muito relevante".

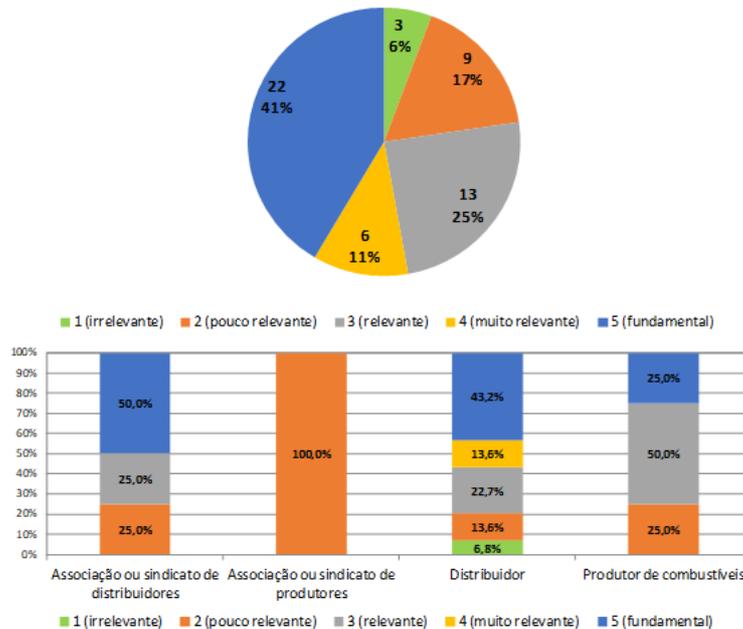
300. Como se observa, à exceção das considerações postas para o caso dos distribuidores de combustíveis de aviação e da associação representativa dos produtores, os agentes de distribuição e de fornecimento reconhecem, em grande medida, a relevância da definição contratual das condições de formação e reajustes dos preços para o aumento da transparência e redução das assimetrias entre as partes contratantes, o que vai ao encontro do Objetivo Regulatório 2.

301. De modo a ilustrar, mais claramente, os resultados do Indicador "I-13" com a distribuição das respostas à questão nº 9 da Pesquisa de Percepção, é apresentada, a seguir, a Figura 9.

Figura 9. Consolidação do resultado da Pergunta nº 9 da Pesquisa de Percepção.

Questão 9

Qual o grau de relevância das condições de formação e reajuste de preços negociadas no último contrato homologado para o aumento da transparência e redução da assimetria de informação quanto à evolução dos preços na vigência do contrato?



Fonte: Pesquisa de Percepção sobre a Resolução ANP 795/2019.

302. A Figura 9 mostra a consolidação das respostas à pergunta nº 9 da Pesquisa de Percepção em dois gráficos: primeiramente, no gráfico de pizza, a distribuição agregada das posições dos agentes e, em seguida, no gráfico de barras, a distribuição por segmento de atuação, sem distinção dos distribuidores entre os distintos produtos comercializados. Como se observa no primeiro caso, das 53 respostas a essa pergunta, 41 agentes (ou 77% do total) reconhecem as cláusulas contendo condições de formação e reajuste de preços como, no mínimo, relevantes para o aumento da transparência e para a redução da assimetria informacional nos contratos. A abertura desse resultado para os grupos focais, no segundo gráfico, evidencia que à exceção da associação de produtores, essa média bastante próxima para os distribuidores (79,5%), associações de distribuidores (75%) e produtores (75%). Focando apenas nas respostas indicadas como "fundamental", verifica-se, contudo, que a proporção de distribuidores (43,2%) que considera essas cláusulas como imprescindíveis é significativamente superior à proporção dos produtores (25%), o que sinaliza a existência de assimetria nas relações contratuais.

303. A partir da análise mais detalhada da pergunta nº 9 da Pesquisa de Percepção, é possível sintetizar os comentários dos agentes a essa pergunta da Pesquisa, agrupando-os por temas aos quais as contribuições se referem, com vistas a identificar os principais argumentos apresentados e a representatividade desses argumentos no conjunto de comentários. Desse modo, considerando os 38 comentários escritos pelos respondentes acerca da relevância das condições de formação e reajuste de preços nos contratos submetidos à homologação pela ANP para o aumento da transparência e redução das assimetrias de informação, os resultados foram consolidados na Tabela 27.

Tabela 27. Agrupamento dos comentários à Pergunta nº 9 da Pesquisa de Percepção por similaridade das respostas e representatividade no conjunto.

Comentários Positivos		Comentários Negativos	
Grupo de Argumentos	%	Grupo de Argumentos	%
Reconhecimento da relevância da apresentação dos parâmetros	28,9%	Métrica dos parâmetros insuficiente	47,4%
		Ingerência da ANP na liberdade contratual	13,2%
		Contrato não explicita claramente a periodicidade dos reajustes	5,3%
		Desrespeito das condições contratuais pelo fornecedor	5,3%
		Necessidade de aprimoramento de comunicação dos reajustes	2,6%

Fonte: Pesquisa de Percepção sobre a Resolução ANP 795/2019.

304. Inicialmente, deve-se ressaltar que alguns dos comentários inseridos pelos agentes regulados contemplam mais de um dos assuntos agrupados para fins de consolidação, de modo que os percentuais apresentados consideram a proporção de comentários que tiveram determinado grupo de argumento dentre o total de comentários submetidos em resposta à Pesquisa de Percepção.

305. Dentre os 38 comentários escritos pelos respondentes, 11 tiveram um sentido positivo e 27 tiveram um sentido negativo em relação às cláusulas contratuais contendo condições de formação e de reajustes de preços. Por um lado, analisando os assuntos mencionados nesse conjunto de comentários, a Tabela 27 mostra que 28,9% apresentavam indicação positiva em direção ao reconhecimento da relevância de existirem esses parâmetros nos contratos de fornecimento. Por outro lado, considerando aqueles com sentido negativo, verificam-se cinco grupos de comentários: (1) 47,4% explicitaram que as cláusulas definidas nos parâmetros colocados nos contratos permanecem insuficientes para elevar a transparência e reduzir a assimetria de informação; (2) 13,2% indicaram que as regras representam ingerência da ANP na liberdade contratual; (3) 5,3% consideram que o contrato não explicita a periodicidade dos reajustes; (4) 5,3% informaram que, mesmo com as cláusulas, ocorre desrespeito das condições contratuais pelo fornecedor; e (5) 2,6% consideram que há necessidade de aprimorar a comunicação dos reajustes de preços.

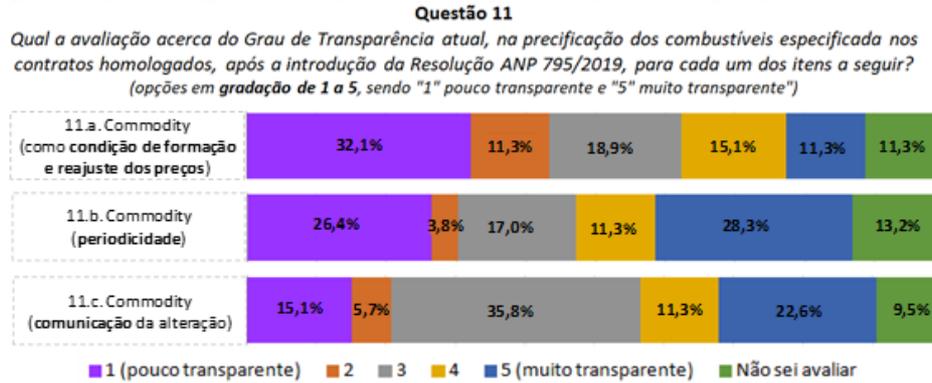
306. É possível afirmar, assim, que há opinião positiva no mercado no sentido de que as regras da Resolução ANP nº 795/2019 sobre parâmetros de formação e reajuste de preços vão ao encontro dos objetivos regulatórios de ampliação da transparência na formação dos preços e de redução da assimetria nas relações comerciais dos contratos celebrados entre os produtores e os distribuidores. Porém, também há ampla opinião entre os respondentes no sentido de que, no que tange a esses parâmetros, os mesmos ainda continuam insuficientes, nos contratos, em relação a suas métricas e à periodicidade e comunicação dos reajustes de preços, o que indica a permanência de assimetrias nas relações contratuais entre fornecedores e distribuidores. Tal fato deve-se, em grande medida, ao fato de a Resolução ANP nº 795/2019 não ser prescritiva quanto a matéria.

Respostas à Pergunta nº 11 da Pesquisa de Percepção

307. A pergunta nº 11 da Pesquisa de Percepção sobre a Resolução ANP nº 795/2019 indagou aos participantes sobre qual a avaliação acerca do grau de transparência dos parâmetros contratuais de formação e reajuste na precificação dos combustíveis, após a introdução da Resolução. Com vistas à obtenção de uma interpretação abrangente sobre a questão, a pergunta foi subdividida em cinco grupos de parâmetros influenciadores dos preços (*commodities*, taxa de câmbio, ajuste e fator multiplicador de frete, prêmio e demais variáveis a serem consideradas pelo respondente), cada qual analisado sobre três perspectivas (necessidade de inclusão como condição de formação e reajuste, periodicidade de atualização e comunicação de alteração). A Pergunta 11 foi endereçada para produtores, distribuidores e respectivas entidades de classe e, em conjunto, as respostas fornecem subsídio qualitativo às análises quantitativas realizadas nas subseções anteriores.

308. Os dados referentes ao parâmetro *commodity* são sumarizados na Figura 10.

Figura 10. Respostas à Pergunta 11 da Pesquisa a respeito do grau de transparência das informações sobre *commodities*.



Fonte: Pesquisa de Percepção sobre a Resolução ANP 795/2019.

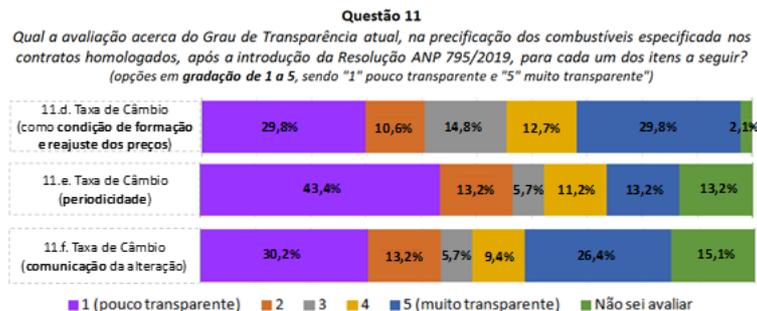
309. As respostas aos itens (a), (b) e (c) da pergunta nº 11 da Pesquisa de Percepção mostram o grau de transparência da previsão contratual de preços de *commodities* como item determinante das condições de formação e de reajuste de preços dos combustíveis. Levando em consideração a escala de 1 a 5, em que 1 é "pouco transparente" e 5 é "muito transparente", os resultados apresentados são resumidos nas seguintes observações:

- Sobre a inclusão do item *commodity* como condição de formação e reajuste dos preços: (1) não souberam avaliar 11,3% dos respondentes; (2) dos demais 88,7%, uma parcela de 43,4% deu a essas condições contratuais notas 1 ou 2, indicando reduzida transparência, ao passo que 26,4% pontuaram com notas 4 ou 5; e (3) na média ponderada, a pontuação do item 11.a foi de 2,57 pontos, ou seja, abaixo da pontuação intermediária dos 3 pontos.
- Sobre a periodicidade de alteração dos valores da variável *commodity*: (1) não souberam avaliar 13,2% dos respondentes; (2) dos demais 86,8%, uma parcela de 30,2% deu à periodicidade das alterações notas 1 ou 2, indicando reduzida transparência, ao passo que 39,6% pontuaram com notas 4 ou 5; e (3) na média ponderada, a pontuação do item 11.b foi de 3,13 pontos, ou seja, levemente superior à pontuação intermediária dos 3 pontos.
- Sobre a comunicação de alteração dos valores da variável *commodity*: (1) não souberam avaliar 9,5% dos respondentes; (2) dos demais 90,5%, uma parcela de 20,8% deu à comunicação notas 1 ou 2, indicando reduzida transparência, ao passo que 33,9% pontuaram com notas 4 ou 5; e (3) na média ponderada, a pontuação do item 11.c foi de 3,23 pontos, ou seja, levemente acima da pontuação intermediária dos 3 pontos.

310. Desses fatos é possível evidenciar que os respondentes consideram que, mesmo após a homologação pela ANP, as cláusulas descritivas das *commodities* nos contratos como condição de formação e reajuste continuam a apresentar deficiência na transparência, o que pode contribuir para manutenção das assimetrias de informação entre fornecedores e distribuidores. Em contrapartida, há sinalização por parte dos agentes que a periodicidade e a comunicação das alterações dos valores nos contratos homologados apresentam grau de transparência superior ao ponto médio da avaliação, representado pela nota 3. Em relação aos itens avaliados (a), (b) e (c), os respondentes consideraram a seguinte ordem crescente de grau de transparência nos contratos atualmente vigentes: descrição da condição (2,57) < periodicidade (3,13) < comunicação (3,23).

311. Em relação ao parâmetro *taxa de câmbio*, os resultados são apresentados na Figura 11.

Figura 11. Respostas à Pergunta 11 da Pesquisa a respeito do grau de transparência das informações sobre taxa de câmbio.



Fonte: Pesquisa de Percepção sobre a Resolução ANP 795/2019.

312. As respostas aos itens (d), (e) e (f) da pergunta nº 11 da Pesquisa de Percepção mostram o grau de transparência da previsão contratual da *taxa de câmbio* como item determinante das condições de formação e de reajuste de preços dos combustíveis. Levando em consideração a escala de 1 a 5, em que 1 é "pouco transparente" e 5 é "muito transparente", os resultados apresentados são resumidos nas seguintes observações:

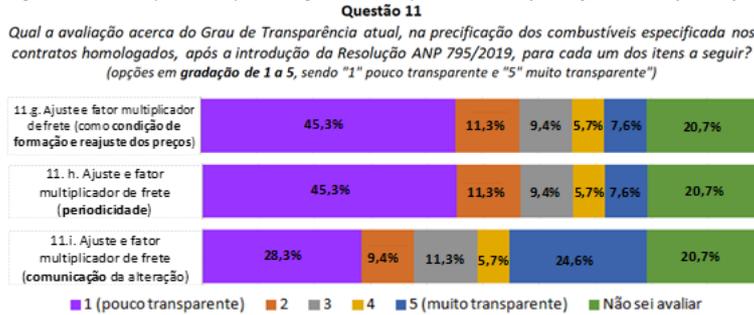
- Sobre a inclusão do item *taxa de câmbio* como condição de formação e reajuste dos preços: (1) não souberam avaliar 2,1% dos respondentes; (2) dos demais 97,9%, uma parcela de 40,4% deu a essas condições contratuais notas 1 ou 2, indicando reduzida transparência, ao passo que 42,5% pontuaram com notas 4 ou 5; e (3) na média ponderada, a pontuação do item 11.d foi de 3,02 pontos, ou seja, equivalente à pontuação intermediária dos 3 pontos.
- Sobre a periodicidade de alteração dos valores da variável *taxa de câmbio*: (1) não souberam avaliar 13,2% dos respondentes; (2) dos demais 86,8%, uma parcela de 56,6% deu à periodicidade das alterações notas 1 ou 2, indicando reduzida transparência, ao passo que 24,4% pontuaram com notas 4 ou 5; e (3) na média ponderada, a pontuação do item 11.e foi de 2,28 pontos, ou seja, inferior à pontuação intermediária dos 3 pontos.
- Sobre a comunicação de alteração dos valores de variável *taxa de câmbio*: (1) não souberam avaliar 15,1% dos respondentes; (2) dos demais 84,9%, uma parcela de 43,4% deu à comunicação notas 1 ou 2, indicando reduzida transparência, ao passo que 35,8% pontuaram com notas 4 ou 5; e (3) na média ponderada, a pontuação do item 11.f foi de 2,86 pontos, ou seja, levemente abaixo da pontuação intermediária dos 3 pontos.

313. Desses fatos é possível evidenciar que os respondentes consideram que, após a homologação pela ANP, as cláusulas descritivas da *taxa de câmbio* nos contratos como condição de formação e reajuste sinalizam para um grau intermediário de transparência. Em contrapartida, há sinalização por parte dos agentes que a periodicidade e a comunicação das alterações dos valores nos contratos homologados apresentam grau de transparência inferior ao ponto médio da avaliação, representado pela nota 3, o que pode contribuir para manutenção das assimetrias de informação entre fornecedores e distribuidores. Em relação

aos itens avaliados (d), (e) e (f), os respondentes consideraram a seguinte ordem crescente de grau de transparência nos contratos atualmente vigentes: periodicidade (2,28) < comunicação (2,86) < descrição da condição (3,02).

314. No que tange ao parâmetro *ajuste e fator multiplicador de frete*, os resultados são mostrados na Figura 11.

Figura 11. Respostas à Pergunta 11 da Pesquisa a respeito do grau de transparência das informações sobre ajuste e fator multiplicação de frete.



Fonte: Pesquisa de Percepção sobre a Resolução ANP 795/2019.

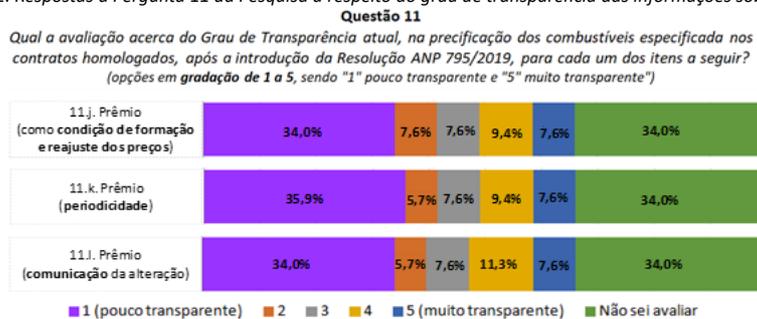
315. As respostas aos itens (g), (h) e (i) da pergunta nº 11 da Pesquisa de Percepção mostram o grau de transparência da previsão contratual da *ajuste e fator multiplicador de frete* como item determinante das condições de formação e de reajuste de preços dos combustíveis. Levando em consideração a escala de 1 a 5, em que 1 é "pouco transparente" e 5 é "muito transparente", os resultados apresentados são resumidos nas seguintes observações:

- Sobre a inclusão do item ajuste e fator multiplicador de frete como condição de formação e reajuste dos preços: (1) não souberam avaliar 20,7% dos respondentes; (2) dos demais 79,3%, uma parcela de 56,6% deu a essas condições contratuais notas 1 ou 2, indicando reduzida transparência, ao passo que 13,3% pontuaram com notas 4 ou 5; e (3) na média ponderada, a pontuação do item 11.g foi de 1,98 pontos, ou seja, consideravelmente abaixo da pontuação intermediária dos 3 pontos.
- Sobre a periodicidade de alteração dos valores da variável *ajuste e fator multiplicador de frete*: (1) não souberam avaliar 20,7% dos respondentes; (2) dos demais 79,3%, uma parcela de 56,6% deu à periodicidade das alterações notas 1 ou 2, indicando reduzida transparência, ao passo que 13,3% pontuaram com notas 4 ou 5; e (3) na média ponderada, a pontuação do item 11.h foi de 1,98 pontos, ou seja, consideravelmente abaixo da pontuação intermediária dos 3 pontos.
- Sobre a comunicação de alteração dos valores de variável *ajuste e fator multiplicador de frete*: (1) não souberam avaliar 20,7% dos respondentes; (2) dos demais 79,3%, uma parcela de 37,7% deu à comunicação notas 1 ou 2, indicando reduzida transparência, ao passo que 30,3% pontuaram com notas 4 ou 5; e (3) na média ponderada, a pontuação do item 11.i foi de 2,86 pontos, ou seja, levemente abaixo da pontuação intermediária dos 3 pontos.

316. Desses fatos é possível evidenciar que os respondentes consideram que, mesmo após a homologação pela ANP, as cláusulas descritivas do *ajuste e fator multiplicador de frete* nos contratos como condição de formação e reajuste continuam a apresentar deficiência na transparência, o que pode contribuir para manutenção das assimetrias de informação entre fornecedores e distribuidores. O mesmo se aplica às regras de periodicidade e de comunicação das alterações dos preços pelo fornecedor. Em relação a esses itens avaliados (g), (h) e (i), os respondentes consideraram a seguinte ordem crescente de grau de transparência nos contratos atualmente vigentes: descrição da condição (1,98) = periodicidade (1,98) < comunicação (2,86).

317. No que diz respeito ao parâmetro *prêmio*, os resultados são sintetizados na Figura 12.

Figura 12. Respostas à Pergunta 11 da Pesquisa a respeito do grau de transparência das informações sobre prêmio.



Fonte: Pesquisa de Percepção sobre a Resolução ANP 795/2019.

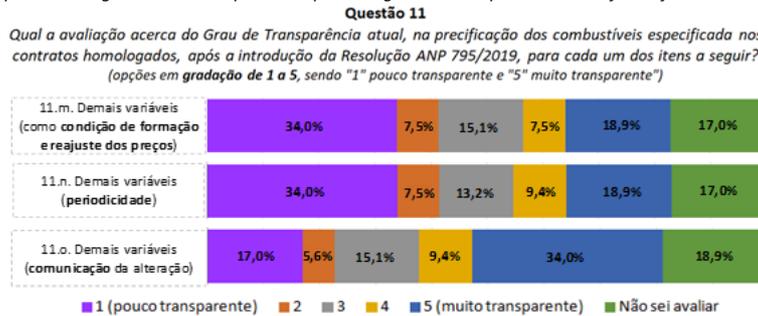
318. As respostas aos itens (j), (k) e (l) da pergunta nº 11 da Pesquisa de Percepção mostram o grau de transparência da previsão contratual do *prêmio* como item determinante das condições de formação e de reajuste de preços dos combustíveis. Levando em consideração a escala de 1 a 5, em que 1 é "pouco transparente" e 5 é "muito transparente", os resultados apresentados são resumidos nas seguintes observações:

- Sobre a inclusão do item prêmio como condição de formação e reajuste dos preços: (1) não souberam avaliar 34,0% dos respondentes; (2) dos demais 66,0%, uma parcela de 41,6% deu a essas condições contratuais notas 1 ou 2, indicando reduzida transparência, ao passo que 17,0% pontuaram com notas 4 ou 5; e (3) na média ponderada, a pontuação do item 11.j foi de 2,24 pontos, ou seja, abaixo da pontuação intermediária dos 3 pontos.
- Sobre a periodicidade de alteração dos valores da variável *prêmio*: (1) não souberam avaliar 34,0% dos respondentes; (2) dos demais 66,0%, uma parcela de 41,6% deu à periodicidade das alterações notas 1 ou 2, indicando reduzida transparência, ao passo que 17,0% pontuaram com notas 4 ou 5; e (3) na média ponderada, a pontuação do item 11.k foi de 2,21 pontos, ou seja, abaixo da pontuação intermediária dos 3 pontos.
- Sobre a comunicação de alteração dos valores de variável *prêmio*: (1) não souberam avaliar 34,0% dos respondentes; (2) dos demais 66,0%, uma parcela de 39,7% deu à comunicação notas 1 ou 2, indicando reduzida transparência, ao passo que 18,9% pontuaram com notas 4 ou 5; e (3) na média ponderada, a pontuação do item 11.l foi de 2,29 pontos, ou seja, abaixo da pontuação intermediária dos 3 pontos.

319. Desses fatos é possível evidenciar que os respondentes consideram que, mesmo após a homologação pela ANP, as cláusulas descritivas do *prêmio* nos contratos como condição de formação e reajuste, assim como as regras de periodicidade e comunicação dos reajustes, continuam a apresentar deficiência na transparência, o que pode contribuir para manutenção das assimetrias de informação entre fornecedores e distribuidores. Em relação aos itens avaliados (j), (k) e (l), os respondentes consideraram a seguinte ordem crescente de grau de transparência nos contratos atualmente vigentes, todas com valores próximos uns dos outros: periodicidade (2,21) < descrição da condição (2,24) < comunicação (2,29).

320. Por fim, em relação a outros parâmetros possíveis, identificados na Pesquisa como "demais variáveis", os resultados são mostrados na Figura 13.

Figura 13. Respostas à Pergunta 11 da Pesquisa a respeito do grau de transparência das informações sobre demais variáveis.



321. As respostas aos itens (m), (n) e (o) da pergunta nº 11 da Pesquisa de Percepção mostram o grau de transparência da previsão contratual de *outras variáveis* como item determinante das condições de formação e de reajuste de preços dos combustíveis. Levando em consideração a escala de 1 a 5, em que 1 é "pouco transparente" e 5 é "muito transparente", os resultados apresentados são resumidos nas seguintes observações:

- Sobre a inclusão do item *outras variáveis* como condição de formação e reajuste dos preços: (1) não souberam avaliar 17,0% dos respondentes; (2) dos demais 83,0%, uma parcela de 41,5% deu a essas condições contratuais notas 1 ou 2, indicando reduzida transparência, ao passo que 26,4% pontuaram com notas 4 ou 5; e (3) na média ponderada, a pontuação do item 11.m foi de 2,64 pontos, ou seja, levemente abaixo da pontuação intermediária dos 3 pontos.
- Sobre a periodicidade de alteração dos valores de *outras variáveis*: (1) não souberam avaliar 17,0% dos respondentes; (2) dos demais 83,0%, uma parcela de 41,5% deu à periodicidade das alterações notas 1 ou 2, indicando reduzida transparência, ao passo que 28,3% pontuaram com notas 4 ou 5; e (3) na média ponderada, a pontuação do item 11.n foi de 2,66 pontos, ou seja, levemente inferior à pontuação intermediária dos 3 pontos.
- Sobre a comunicação de alteração dos valores de *outras variáveis*: (1) não souberam avaliar 18,9% dos respondentes; (2) dos demais 81,1%, uma parcela de 22,6% deu à comunicação notas 1 ou 2, indicando reduzida transparência, ao passo que 43,4% pontuaram com notas 4 ou 5; e (3) na média ponderada, a pontuação do item 11.o foi de 3,47 pontos, ou seja, levemente acima da pontuação intermediária dos 3 pontos.

322. Desses fatos é possível evidenciar que os respondentes consideram que, mesmo após a homologação pela ANP, as cláusulas descritivas das *outras variáveis* nos contratos como condição de formação e reajuste, assim como as regras sobre periodicidade dos reajustes, continuam a apresentar deficiência na transparência, o que pode contribuir para manutenção das assimetrias de informação entre fornecedores e distribuidores. Em contrapartida, há sinalização por parte dos agentes que a comunicação das alterações dos valores nos contratos homologados apresenta grau de transparência superior ao ponto médio da avaliação, representado pela nota 3. Em relação aos itens avaliados (m), (n) e (o), os respondentes consideraram a seguinte ordem crescente de grau de transparência nos contratos atualmente vigentes: descrição da condição (2,64) < periodicidade (2,66) < comunicação (3,47).

323. A partir desse conjunto de análises das respostas da Pesquisa de Percepção estratificadas por segmento regulado (grupos focais) e, para o caso da distribuição, também por produtos, é possível sintetizar os comentários dos agentes por afinidade, com vistas a identificar os principais argumentos apresentados e a representatividade desses argumentos no conjunto de comentários. Ao todo, foram enviados à ANP 41 comentários à pergunta nº 11 da Pesquisa, cujos resultados são apresentados na Tabela 28.

Tabela 28. Agrupamento dos comentários à Pergunta nº 11 da Pesquisa de Percepção por similaridade das respostas e representatividade dos grupos no conjunto.

Comentários Positivos		Comentários Negativos	
Grupo de Argumentos	%	Grupo de Argumentos	%
Inclusão dos parâmetros contribui para aumento da transparência	9,8%	Métrica dos parâmetros insuficiente	53,7%
		Comunicação e/ou Periodicidade dos reajustes pouco transparentes	26,8%
		Ingerência da ANP na liberdade contratual	12,2%
		Não sabe opinar por falta de informação	7,3%
		Parâmetros são instrumentos inadequados para elevar a transparência	7,3%
		Desrespeito das condições contratuais pelo fornecedor	4,9%

Fonte: Pesquisa de Percepção sobre a Resolução ANP 795/2019.

324. Inicialmente, deve-se ressaltar que alguns dos comentários inseridos pelos agentes regulados contemplam mais de um dos assuntos agrupados para fins de consolidação, de modo que a soma dos percentuais excede 100% devido à existência de mais de uma contribuição temática em alguns dos comentários dos respondentes da Pesquisa de Percepção.

325. A Tabela 28 revela uma disparidade entre os comentários de sentido positivo, que abrangeu 9,8% das contribuições, e aqueles de sentido negativo, cobrindo o restante. Pelo lado positivo, todos os comentários foram no sentido de ressaltar, de modo genérico, que a inclusão das condições de formação e reajuste de preços contribui para o aumento da transparência.

326. Pelo lado negativo, os respondentes detalharam problemas existentes nos contratos assinados pelas partes e homologados pela ANP após rodadas de revisão para adequação de pontos divergentes em relação à Resolução ANP nº 795/2019. Nesse processo, após a apresentação das retificações pelo fornecedor, foi solicitado, em regra, que o distribuidor avaliasse e desse seu consentimento sobre a suficiência do conteúdo, para que a ANP pudesse concluir a homologação. Neste ponto reside uma divergência entre o que se esperava de resultado em termos de suficiência das condições de formação e reajuste dos preços e a opinião expressa pelos agentes na Pesquisa.

327. O que se evidencia pelas respostas à pergunta nº 11 da Pesquisa, tanto em relação aos gráficos apresentados quanto no que tangem aos comentários consolidados, é que mesmo com a concordância dos distribuidores no processo de negociação contratual e com a homologação dos contratos pela ANP, ainda assim os resultados sinalizam para a permanência das assimetrias de informação. Notadamente, dois achados são relevantes na consolidação da Tabela 28: (1) 53,7% dos comentários foram no sentido de que as métricas das condições de formação e de reajuste de preços nos contratos assinados e homologados permanecem insuficientes; (2) para 26,8% dos comentários apurados a comunicação e/ou a periodicidade dos reajustes é pouco transparente, mesmo após mais de um ano de implementação da Resolução.

328. Esse resultado, em tese, pode ser explicado por dois principais fatores:

- a) a Resolução ANP nº 795/2019 não é prescritiva quanto às condições de formação e reajuste de preços. Relembrando, a Resolução dispõe que o preço indicativo é aquele "previsto em contrato e pactuado entre as partes que contenha as condições de sua formação e dos seus reajustes". Entende-se, portanto, que essas condições (formação e reajuste) estão no bojo da previsão do preço indicativo, devendo ser pactuadas entre as partes. Com isso, a medida que restou disponível à Agência, no intuito de tentar ampliar a transparência e reduzir a assimetria de informação entre os contratantes, foi questionar às partes acerca da suficiência das condições de formação e reajuste de preços para o alcance dos objetivos propostos (ampliação da transparência e redução da assimetria);

b) pelo quase monopólio da Petrobras no setor de produção. Com isso, o agente distribuidor, mesmo apresentando divergências contratuais em relação ao fornecedor (Petrobras) no que diz respeito à transparência das cláusulas de formação e reajuste de preços, prefere assinar o contrato de fornecimento a ficar sem contrato com o principal fornecedor de combustíveis do país.

329. Devido à relevância dos resultados apresentados nesta seção, destacaram-se alguns desses comentários para ilustrar as posições mais detalhadas sob a ótica dos fornecedores e sob a dos distribuidores.

330. Em relação aos argumentos do fornecedor principal, a Petróleo Brasileiro S.A., a empresa pontuou os seguintes argumentos em resposta à pergunta nº 11 da Pesquisa de Percepção:

"Os contratos celebrados pela Petrobras e homologados após a introdução da Resolução ANP 795/2019 determinam expressamente que os preços dos produtos terão como referência o preço de paridade de importação (PPI), formado pelo valor do produto ou similar no mercado internacional, frete marítimo de longo curso e demais despesas de intermediação até cada local de entrega, e que os reajustes nos preços serão aplicados sem periodicidade definida e buscarão acompanhar as variações dos parâmetros mencionados acima, bem como eventuais ajustes de competitividade.

Conforme comentado na questão 10, o PPI é um conceito amplamente conhecido e utilizado no mercado. Desta forma, é transparente que cada um dos itens indicados pela ANP na questão 11, sendo componentes do PPI, influenciam na precificação. Da mesma forma, a periodicidade de reajuste é pactuada entre as partes no contrato, seja ela mensal, trimestral ou, ainda, sem periodicidade definida.

Os contratos comerciais da Petrobras também expõem de forma clara a data limite de divulgação dos parâmetros mensais ou trimestrais (de acordo com o produto e modelo contratual pactuado entre as partes), que permitem às distribuidoras conhecerem tais valores antes da colocação dos seus pedidos. Para viabilizar a comunicação com seus clientes de forma transparente, ágil e isonômica, a Petrobras desenvolveu e disponibilizou uma solução de comércio eletrônico, o Canal Cliente, onde são disponibilizados para os distribuidores os parâmetros mensais e trimestrais, além das tabelas de preço para cada período de vigência.

Sobre a hipótese de se propor a introdução de parâmetros obrigatórios nas cláusulas de preços, a exemplo dos elencados na questão, com objetivo de aumentar a transparência de preços, deve-se observar as conclusões das Consultas Públicas 20/2018 e 4/2019, que rejeitaram os conceitos de "fórmula paramétrica" e "preço parametrizado".

Por último, importante lembrar que a Constituição da República e as diretrizes da política energética nacional expressas na Lei nº 9.478/1997 (Lei do Petróleo) protegem e asseguram aos agentes econômicos da indústria do petróleo e gás natural o princípio da livre iniciativa, incluindo a liberdade para formação de preços, ao estipular como objetivos a serem buscados pelo Estado, a promoção do desenvolvimento, da livre concorrência, a atração de investimento no setor e a ampliação da competitividade do país no mercado internacional (Artigo 1º). Em reforço a esse postulado, os artigos 69 a 74 da Lei nº 9.478/1997 vedam qualquer interferência do Estado nos preços de combustíveis findo o prazo de transição entre a fixação dos preços pelas Autoridades a sua livre estipulação pelos agentes de mercado, o que ocorreu em 31/12/2001.

Assim, desde 31/12/2001, vigora no Brasil o regime de liberdade de preços em toda a cadeia de produção e comercialização de derivados. Desta forma, não tendo sido atribuída à ANP competência para regular e interferir, direta ou indiretamente, nos preços praticados pelos agentes que atuam na indústria do petróleo, qualquer ingerência da ANP nas decisões estratégicas dos agentes de mercado relacionadas aos seus preços ofende os artigos 69 a 74 da Lei nº 9.478/1997, o princípio da livre iniciativa e os princípios da política energética nacional".

331. Já pela ótica dos distribuidores, destacaram-se, a título representativo, os seguintes comentários, cujos argumentos também estiveram presentes em diversas outras contribuições dos agentes regulados.

[Ótica dos agentes do setor de Distribuição de Asfaltos]

"Os contratos atuais com o produtor não trazem elementos suficientes que permitam aferir, a cada reajuste do "preço indicativo", as "condições de sua formação e dos seus reajustes". Como exemplo, o contrato prevê que o preço de paridade é aquele obtido por meio de cotação em três frentes de importação, porém, não é informada a publicação de referência e nem a periodicidade utilizada (ex.: média do trimestre, preço do dia anterior, etc.); quanto ao frete marítimo, não há metodologia de cálculo (portos de descarga por refinaria, estudo de referência, etc.) e periodicidade (ex.: média do trimestre, preço do dia anterior, etc.); quanto às despesas de intermediação não se sabe qual a referência de frete rodoviário é utilizada (ANTT, DNIT, etc.) e, por fim, quanto ao câmbio, não se sabe o período utilizado para sua definição (ex.: média da variação cambial do dólar nos últimos 30 dias)".

(...)

"Faltam elementos suficientes que permitam avaliar, a cada reajuste de preços, quais foram as condições exatas utilizadas na nova formação do preço. Podemos citar como exemplo, o fato de não termos informação sobre as fontes/publicações utilizadas para o cálculo do preço de paridade ou o fato de não sabermos a metodologia do cálculo do frete marítimo, além de outros itens constantes na composição e para os quais não se tem a informação das publicações utilizadas para os mesmos".

[Ótica dos agentes do setor de Distribuição de Combustíveis Líquidos]

"A fórmula divulgada pela Petrobras no último contrato não garante qualquer assertividade quanto a previsibilidade na precificação., nem as variáveis que eles estão utilizando para precificar. Em contratos Spot com importadores, conseguimos ter as regras claras da precificação utilizada, bem como das eventuais variáveis nos dando previsibilidade, o que não se consegue ter com o produtor nacional".

(...)

A única transparência existente é na publicação das alterações de preços, visto que não se sabe quais são os critérios utilizados pela Petrobras para seus reajustes. Ainda que a Petrobras informe, via Canal Cliente, uma "referência para a precificação de gasolina e óleo diesel" (também disponível para os clientes com CGV) as informações contidas nesse relatório (origem da importação, cotação de referência, tamanho do lote e validade) não são suficientes para se chegar num preço. Os preços não são reajustados com base na validade indicada no relatório, tampouco a Petrobras segue os movimentos internacionais".

332. Portanto, a partir da análise sistêmica dos resultados dos Indicadores "I-3", "I-5" e "I-13" e das respostas às Pergunta nº 9 e nº 11 da Pesquisa de Percepção, foram explicados o contexto e o sentido do desempenho das regras sobre condições de formação e reajuste de preços nos contratos de fornecimento, correlacionando-os ao objetivo regulatório aplicável. Essa avaliação de impacto permitiu mensurar e qualificar, ao longo desta seção, os efeitos positivos, negativos e inesperados da norma em relação a esse tema, os quais são sintetizados na Tabela 29.

Tabela 29. Síntese dos efeitos positivos, negativos e inesperados em relação às regras sobre condições de formação e reajuste de preços.

Efeitos Positivos	Efeitos Negativos	Efeitos Inesperados
<p>I-3 = 71,1% indicando que elevada proporção dos contratos previamente à RANP 795/2019 apresentavam pelo menos um critério de condição de formação e reajuste de preços.</p>	<p>I-5 = 3,9% indicando que praticamente nenhum dos contratos apresentavam condições de formação e reajuste de preços suficientes e conforme à RANP 795 no sentido de permitir o acompanhamento dos preços pelo distribuidor ao longo da vigência contratual.</p>	<p>Respostas à Pergunta nº 11 da Pesquisa de Percepção deixaram claro que o procedimento de concordância do distribuidor após a implementação das correções sinalizadas pela ANP no processo homologatório, seguido da homologação da ANP, não foram suficientes para reduzir a assimetria nas relações contratuais. Os resultados mostram que (1) para a maior parte dos parâmetros apresentados na pergunta o resultado médio, na escala de 1 a 5 sobre o grau de transparência, foi abaixo da pontuação intermediária dos 3 pontos; que (2) 53,7% dos comentários foram no sentido de que as métricas das condições de formação e de reajuste de preços nos contratos assinados e homologados permanecem insuficientes; e que (3) para 26,8% dos comentários apurados a comunicação e/ou a periodicidade dos reajustes é pouco transparente, mesmo após mais de um ano de implementação da Resolução.</p>
<p>I-13 = 3,6/5,0 indicando que em termos gerais os agentes regulados consideram que se situa entre "relevante" e "muito relevante" a importância da existência de condições de formação e de reajustes dos preços negociados nos contratos</p>	<p>Respostas à Pergunta nº 9 da Pesquisa de Percepção evidenciaram o fato de que, em termos proporcionais, os agentes regulados pertencentes ao segmento de distribuição sinalizam as condições de formação e reajuste de preços nos contratos como mais relevantes para o aumento da transparência e para a redução das assimetrias de informação, do que os agentes pertencentes ao fornecimento. Essa evidência corrobora a existência de algum grau de assimetria nas relações contratuais entre esses dois grupos de agentes, o qual</p>	

para aumentar a transparência e reduzir a assimetria de informação.	corresponde a um dos problemas regulatórios que motivaram a RANP 795/2019.
---	--

Fonte: Pesquisa de Percepção sobre a Resolução ANP 795/2019.

333. À guisa de conclusão desta seção, resta claro, a partir dos resultados dos Indicadores "I-3", "I-5", "I-13" e da questão nº 11 da Pesquisa de Percepção que os dispositivos normativos da Resolução ANP nº 795/2019 sobre parâmetros de formação e reajuste de preços contribuem para o alcance do objetivo regulatório de redução da assimetria de informação nas relações comerciais, mas carecem de melhorias para incrementar a eficácia dos resultados. Por esse motivo, parece recomendável o encaminhamento no sentido de emendar a norma para rever o processo de homologação, incorporando critérios que ampliem a transparência na formação dos preços e reduzam as assimetrias nas relações contratuais.

IV.1.2.3. Da Cláusula de Destino

334. No Capítulo III da Resolução, que trata da previsão contratual de preços indicativos, são inseridas novas redações nas resoluções aplicáveis aos segmentos de distribuição, regulados pela ANP, com vistas à vedação, nos contratos de comercialização, de cláusulas de restrição de destino nos seguintes termos: "Fica vedada a utilização de cláusulas de restrição de destino, podendo o adquirente comercializar o produto adquirido para qualquer interessado, respeitada a regulamentação vigente".

335. A referida vedação foi inserida no art. 16, § 11 da Resolução ANP nº 2/2005 (regulamenta a atividade de distribuição de asfaltos), no art. 16, § 10 da Resolução ANP nº 17/2006 (regulamenta a atividade de distribuição e revenda de combustíveis de aviação), no art. 24, § 9da Resolução ANP nº 58/2014 (regulamenta a atividade de distribuição de combustíveis líquidos), no art. 19, § 10 da Resolução ANP nº 49/2016 (regulamenta a atividade de distribuição de GLP).

336. A inserção de tal vedação na norma tem por objetivo reduzir a assimetria de informação no processo negocial de formação de preços entre produtores e distribuidores, buscando aperfeiçoar o processo competitivo no mercado. O atendimento deste objetivo visa a resolver o problema regulatório de falha de mercado (monopólio da Petrobras) e possível abuso de poder de mercado pelo agente dominante na etapa de fornecimento primário de combustíveis.

337. Para a identificação dos efeitos e a mensuração dos resultados derivados da aplicação da Resolução ANP nº 795/2019 no que tange à vedação de utilização de cláusulas de restrição de destino nos contratos de comercialização, e visando à realização da ARR, foram utilizados os dois indicadores de efetividade detalhados na Tabela 30.

Tabela 30. Indicadores para avaliação de impacto da RANP 795/2019 quanto à vedação à cláusula de destino

KPI	Natureza do Indicador	Tipo de indicador	Objetivo Gerencial	Unidade de medida	Fonte da Informação	Objetivo Regulatório relacionado
I-1	Quantitativa	Indicador de efetividade	Índice de Atendimento Prévio à Regra de Vedação de Cláusula de Destino	Percentual	Processos de Homologação no SEI	2
I-16	Qualitativa	Indicador de efetividade	Índice de impacto da vedação à cláusula de destino para aperfeiçoamento do processo competitivo	Percentual	Questionário	2

Fonte: elaboração própria a partir de informações do SEI e da pesquisa de percepção

338. Os KPIs "I-1" e "I-16" constituem indicadores de efetividade que visam a medir, respectivamente, o atendimento prévio à regra de vedação de cláusula de destino e seu impacto, de modo a verificar, com base nos processos de homologação extraídos do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), não apenas se os primeiros contratos apresentados para homologação da ANP atendiam à regra de vedação, mas também o impacto da vedação à cláusula de destino para o aperfeiçoamento do processo competitivo.

Indicador "I-1" - Índice de Atendimento Prévio à Regra de Vedação de Cláusula de Destino

339. O indicador "I-1" definido como Índice de Atendimento Prévio à Regra de Vedação de Cláusula de Destino mostra a proporção de contratos que, no seu primeiro envio para homologação, atenderam a este requisito da norma, traduzido no seguinte memorial de cálculo:

$$I-1 = (\text{Número de processos SEI com atendimento à cláusula de destino no primeiro envio}) / (\text{número total de processos SEI submetidos à homologação})$$

340. Os resultados desse indicador estão sintetizados na Tabela 31:

Tabela 31 - Resultados do Indicador I-1

Produto Contratado	Quantidade Total Contratos	Quantidade de Contratos inicialmente submetidos sem Cláusula de Destino	Indicador (I-1)
Asfalto	27	27	100,0%
Combustíveis Líquidos	76	12	15,8%
Combustíveis de Aviação	5	0	0,0%
GLP	20	20	100,0%
Total	128	59	46,1%

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do SEI.

341. De acordo com a Tabela 31, é possível ver que após a entrada em vigor da Res795/19 foram enviados para ANP 128 contratos de comercialização, dos quais 46% não continham, em seu primeiro envio, cláusulas de restrição de destino. A análise segregada por produto, mostra que 84,2% dos contratos de combustíveis líquidos e que 100% dos contratos de combustíveis de aviação não atendiam à essa regra de vedação. Ou seja, **a maior parte dos contratos inicialmente submetidos à homologação da ANP não atendia a regra de vedação de cláusula de restrição de destino.**

342. Deve-se ressaltar, ademais, que dentre os 76 contratos de combustíveis líquidos inicialmente submetidos, a explicação para que 12 deles não tivessem cláusula de destino reside nos seguintes fatos: (i) alguns dos contratos, referentes à Petrobras, foram encaminhados sem o TCO para análise pela ANP, sendo este o documento no qual se pode avaliar a presença da cláusula de destino; (ii) outros contratos apresentaram já no processo os respectivos Termos Aditivos invalidando eventuais dispositivos presentes nos contratos acerca de cláusulas de destino; e (iii) em contratos da Refinaria Riograndense, houve encaminhamento de documentos já sem a presença dessas cláusulas nos contratos padronizados deste fornecedor.

343. Assim caso a Resolução não contivesse essa vedação, ao menos 54% dos contratos de fornecimento teriam cláusulas de restrição de destino do produto comercializado.

Indicador "I-16" - Índice de impacto da vedação à cláusula de destino para aperfeiçoamento do processo competitivo

344. O indicador "I-16", definido como Índice de impacto da vedação à cláusula de destino para aperfeiçoamento do processo competitivo, tem como fonte a pergunta nº 19 da Pesquisa de Percepção com o seguinte conteúdo: "Avalie a afirmação: a vedação à existência à cláusula de destino nos contratos contribui para o aperfeiçoamento do processo competitivo no mercado. Como opções de resposta, foram apresentadas aos agentes cinco opções numa escala de "1" a "5", sendo: "1", discordo totalmente; "2" discordo parcialmente; "3" indiferente; "4", concordo parcialmente; e "5", concordo totalmente.

345. Sendo as pontuações respondidas referentes a informações qualitativas, mas metrificáveis, o indicador se propôs a identificar o percentual de resposta às opções de concordância (parcial ou total), o que se traduz no seguinte memorial de cálculo:

I-16 = (Número de avaliações que concordam, parcial ou totalmente, com a afirmação proposta pela pergunta 19 do Questionário)/(Número total de agentes que responderam à pergunta)

346. Os resultados desse indicador são sintetizados na Tabela 32.

Tabela 32. Resultados do Indicador "I-16", por grupo focal.

Grupo de Agentes Afetados	Quantidade de Respondentes	Quantidade de Respostas por Quesito				
		1 (discordo totalmente)	2 (discordo parcialmente)	3 (indiferente)	4 (concordo parcialmente)	5 (concordo totalmente)
Ótica do Distribuidor	48	6	0	17	8	17
Distribuidores de Asfaltos	12	0	0	2	0	10
Distribuidores de Líquidos	23	4	0	8	7	4
Distribuidores de QAV/GAV	5	3	0	2	0	0
Distribuidores de GLP	9	1	0	5	1	2
Associações/Sindicatos	4	1	0	2	0	1
Ótica do Fornecedor	5	3	0	2	0	0
Produtores	4	2	0	2	0	0
Associações/Sindicatos	1	1	0	0	0	0
Total	53	9	0	19	8	17

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa de percepção.

347. A Tabela 32 evidencia que o resultado geral do Indicador "I-16" indica que 47% dos respondentes concordam (parcial ou totalmente) que a vedação à existência à cláusula de destino nos contratos contribui para o aperfeiçoamento do processo competitivo no mercado. Esse resultado, entretanto, varia significativamente entre os segmentos de mercado.

348. **Pela ótica do distribuidor**, que engloba os distribuidores e suas associações representativas, mais da metade dos respondentes (52,1%) concordam com a afirmativa, ao passo que, **pela ótica do fornecedor** (produtores e suas associações representativas), esse indicador é 0,0% o que significa que nenhum respondente concorda com a afirmativa. Essa diferença parece corroborar a hipótese de assimetria na relação contratual uma vez que só há concordância pela ótica dos distribuidores. Tal resultado é bastante plausível dado que, em geral, as cláusulas de restrição de destino tendem a favorecer o fornecedor[81].

349. A análise dos resultados, estratificada por cada grupo representativo dos agentes regulados, **sob a ótica da distribuição**, indica, no entanto, diferentes percepções quanto à contribuição da vedação da cláusula de destino, nos contratos, para o aprimoramento do processo competitivo nos seus respectivos mercados. Enquanto no setor de asfaltos há 83% de concordância (total ou parcial) no setor de combustíveis de aviação esse percentual é 0,0% indicando que não houve concordância. No setor de combustíveis líquidos, o percentual de concordância (total ou parcial) de 48% foi inferior ao verificado no setor de asfaltos, mas superior ao percentual de 33% observado no setor de GLP.

350. **No setor de asfaltos**, dos 12 respondentes, 10 apresentaram concordância total (perfazendo os 83% do indicador) com a afirmação de que a vedação à existência à cláusula de destino nos contratos contribui para o aperfeiçoamento do processo competitivo no seu respectivo no mercado. Os demais respondentes foram indiferentes (de modo que não houve discordância). Para melhor entendimento dessa percepção vale resgatar que o indicador I-1 (Índice de Atendimento Prévio à Regra de Vedação de Cláusula de Destino) mostrou que 100% dos contratos apresentados para homologação da ANP adequavam-se a essa regra de vedação, de modo que não continham cláusulas de restrição de destino. De modo geral, os comentários dos respondentes sobre o tema foram no sentido de que "o distribuidor deve ter liberdade para destinar seus produtos" e que tal "liberdade contribui para o aprimoramento do processo competitivo". Assim, depreende-se que, embora o impacto dessa vedação sobre contrato do setor de asfaltos tenha sido nulo (visto que não possuíam cláusulas de restrição de destino), os agentes do setor percebem essa regra como benéfica ao aprimoramento do processo competitivo.

351. **No setor de combustíveis de aviação**, nenhum agente apresentou qualquer tipo de concordância com a afirmativa de que a vedação à existência à cláusula de destino nos contratos contribui para o aperfeiçoamento do processo competitivo no mercado. Dos 5 respondentes, 3 (60%) discordou totalmente com essa afirmativa ao passo que os outros 2 (40%) mostraram-se indiferentes. De acordo com o indicador I-1, esse foi o único setor em que 0,0% dos contratos apresentados para homologação da ANP não se adequavam à Resolução pois continham cláusulas de restrição de destino. Desse modo, há uma percepção negativa sobre a vedação da cláusula de restrição de destino nesse setor, assim, buscou-se, através dos comentários, melhor entendimento dessa percepção. Os comentários apresentados vão no sentido de que esta seria "prática comum no mercado" e que propicia a "aquisição de produtos a preços mais vantajosos" e que poderia ainda "otimizar" a logística das distribuidoras. Por outro lado, há indicação no sentido de "reforço da fiscalização para coibir fraudes". Assim, para este setor, a cláusula de restrição de destino parece ser uma prática comum, entendida pelos distribuidores como benéfica em função dos descontos e das possibilidades de negociação de preços por destinação, embora haja indicação da necessidade de reforço da fiscalização para coibição de fraudes.

352. **No setor de combustíveis líquidos**, dos 23 agentes que responderam à pesquisa de percepção, 11 (48%) indicaram concordância (parcial ou total) de que a vedação à existência à cláusula de destino nos contratos contribui para o aperfeiçoamento do processo competitivo no mercado. Indica-se que, dos demais, 8 respondentes (35%) mostrou indiferença. O indicador I-1 mostra que apenas 12 dos 76 (cerca de 15%) contratos apresentados para homologação atendiam à Resolução. Assim, parece haver uma percepção positiva neste setor a respeito da vedação à cláusula de destino, corroborada por comentários no sentido de que esta vedação "ajudaria no aperfeiçoamento do mercado", contribui para a abertura do mercado e para a operação dos agentes regulados em condições competitivas. Por outro lado, parte das contribuições vão em sentido semelhante ao relatado no mercado de combustíveis de aviação[82].

353. **No setor de GLP**, dos 9 respondentes, 3 (33%) indicaram concordância (total ou parcial) à afirmativa de que a vedação à existência à cláusula de destino nos contratos contribui para o aperfeiçoamento do processo competitivo no mercado. A maior parte dos respondentes (56%, nesse caso 5 respondentes) indicou indiferença a essa afirmativa. Apenas 1 agente (11%) discordou completamente (e comentou não conhecer esse tipo de cláusula). O indicador I-1 mostrou que todos os contratos apresentados para homologação da ANP adequavam-se à regra e não continham cláusulas de restrição de destino, o que parece explicar o elevado número de indiferentes. De modo geral, as contribuições dos concordantes indicam que a vedação à cláusula fomenta a competição entre os agentes e mantém a liberdade do agente de destinação do produto conforme sua estratégia comercial. Assim, depreende-se que o impacto dessa vedação sobre contrato do setor de GLP foi praticamente nulo (visto que os apresentados não possuíam cláusulas de restrição de destino). Ainda assim, parte dos agentes do setor percebem essa regra como benéfica ao aprimoramento do processo competitivo.

354. Em se tratando do **Sindicato e Associações de distribuidores**, 25% dos respondentes indicaram concordância total com a afirmação de que a vedação à existência à cláusula de destino nos contratos contribui para o aperfeiçoamento do processo competitivo e outros 25% indicaram discordância total. Metade se mostrou indiferente. Nem todos apresentaram comentários (ou apresentaram de forma incompleta e não muito clara). Por um lado, há manifestação de que no mercado em que atua não há uso desse tipo de restrição (concordou totalmente); por outro, indica-se que essa vedação seria uma forma de restrição que reduz a liberdade de negociação entre as partes e promove ineficiência (discordou totalmente). Assim, entende-se que a percepção desse grupo varia de acordo com o segmento de mercado ao qual estão mais diretamente vinculados.

355. **Sob a ótica do fornecedor**, não houve concordância com a afirmativa de que a vedação à existência à cláusula de destino nos contratos contribui para o aperfeiçoamento do processo competitivo no mercado (semelhante ao setor de distribuição de QAV). O único respondente do grupo **Associação/**

Sindicatos de produtores discordou totalmente da afirmativa e seu comentário foi exatamente o mesmo indicado na manifestação do grupo de Sindicato e Associações de distribuidores no sentido de que reduz a liberdade de negociação entre as partes e promove ineficiência.

356. Há de se levar em consideração que essa mesma entidade, por conter associados do segmento de distribuição e de produção, acabou respondendo a mesma questão duas vezes, viesando um pouco o resultado apresentado.

357. **No grupo de produtores**, dos 4 respondentes, 2 (50%) indicaram indiferença e a outra metade discordou totalmente. Entre os discordantes os comentários vão no sentido da liberdade de negociação entre os agentes, e de que esse tipo de cláusula serve para simular a abertura de ponto de fornecimento, compensando diferenciais de custos nas transferências das distribuidoras e incentivando a troca de suprimento para determinada região para ajuste de áreas de influência, sendo essa alternativa melhor que a abertura de novos pontos de fornecimento pelo fornecedor, em função da expertise das distribuidoras em determinados modais.

358. A partir desse conjunto de análises das respostas da Pesquisa de Percepção estratificadas por segmento regulado (grupos focais) e, para o caso da distribuição, também por produtos, é possível sintetizar os comentários dos agentes por afinidade, com vistas a identificar os principais argumentos apresentados e a representatividade desses argumentos no conjunto de comentários.

Tabela 33. Agrupamento dos comentários à Pergunta nº 19 da Pesquisa de Percepção por similaridade das respostas e representatividade dos grupos no conjunto.

Comentários Positivos		Comentários Negativos	
Grupo de Argumentos	%	Grupo de Argumentos	%
Liberdade de destinação do produto pelo distribuidor	19%	Impede a aquisição de produtos a preços mais vantajosos	4%
	2%		6%
Melhoria da competitividade		Inibe a otimização logística	
Aprimoramento do processo competitivo	19%	Impacta o escoamento de produtos	2%
Contribui para a abertura do mercado	2%	É prática comum de mercado	6%
Beneficia suprimento em outros polos	4%	Contrário à transparência e competitividade	2%
Contribui para a evolução e aprimoramento do mercado	2%	Interfere na liberdade de negociação das partes	6%
		Promove ineficiência	4%
		Limita novos pontos de fornecimento	2%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa de percepção.

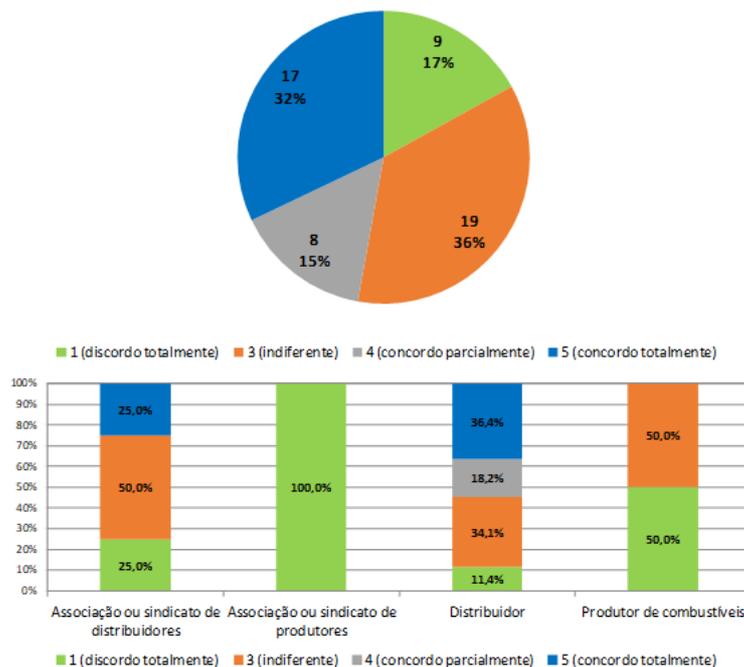
359. Em relação a alguns comentários apontados na Tabela 33, vale destacar que as obrigações inseridas pela Ranp 795 não vedam a prática de eventuais descontos comerciais praticados entre os contratantes.

Respostas à Pergunta nº 19 da Pesquisa de Percepção

360. De modo a ilustrar, mais claramente, os resultados do Indicador "I-16" com a distribuição das respostas à questão nº 19 da Pesquisa de Percepção, é apresentada, a seguir, a Figura 14.

Figura 14. Consolidação do resultado da Questão nº 19 da Pesquisa de Percepção.

Questão 19
Avalie a afirmação: a vedação à existência de cláusulas de destino nos contratos contribui para aperfeiçoamento do processo competitivo no mercado.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa de percepção.

361. A Figura 14 mostra a consolidação das respostas à pergunta nº 19 da Pesquisa de Percepção em dois gráficos: primeiramente, no gráfico de pizza, a distribuição agregada das posições dos agentes e, em seguida, no gráfico de barras, a distribuição por segmento de atuação, sem distinção dos distribuidores entre os distintos produtos comercializados. A partir da Figura 14, verifica-se que do total de 53 respondentes, 25 (47% do total) concordam (parcial ou totalmente) que a vedação à existência à cláusula de destino nos contratos contribui para o aperfeiçoamento do processo competitivo no mercado. Nota-se uma

expressiva quantidade de indiferentes (19 respondentes, que equivalem a 36% do total). Avaliando esse resultado de forma estratificada, é possível notar que a concordância com a afirmativa somente está presente no segmento de distribuição (distribuidores e suas respectivas associações), de forma mais expressiva no grupo de distribuidores (com cerca de 55% de concordância), ao passo que os produtores dividem-se, de forma equânime, entre a discordância total e a indiferença.

362. Portanto, a partir da análise sistêmica dos resultados dos Indicadores "I-1" e "I-16" das respostas à Questão nº 19 da Pesquisa de Percepção, foram explicados o contexto e o sentido da vedação à cláusula de destino em face do objetivo regulatório aplicável. Essa avaliação de impacto permitiu identificar, ao longo desta seção, os efeitos positivos, negativos e inesperados da norma em relação a esse tema, os quais são sintetizados na Tabela 34.

Tabela 34. Síntese dos efeitos positivos, negativos e inesperados em relação à vedação à cláusula de destino.

Efeitos Positivos	Efeitos Negativos	Efeitos Inesperados
Promoção à concorrência	Potencial limitação de ações promocionais determinados fornecedores	Não identificado
Liberdade de atuação dos distribuidores quanto à destinação do seu produto		

363. Depreende-se do exposto que há considerável diferença na percepção dos agentes quanto a essa regra. Enquanto 52% dos distribuidores concordam (total ou parcialmente) que a vedação à cláusula de destino contribui para o aprimoramento do processo competitivo, esse nível de concordância entre os produtores é de 0%, o que evidencia assimetria na relação contratual entre as partes.

364. A análise estratificada indica que setores do segmento de distribuição cuja totalidade dos contratos já se adequavam à regra, como asfalto e GLP sinalizaram pela importância da vedação no aperfeiçoamento do processo competitivo. Resgata-se que o setor de asfaltos, foi o que apresentou maior indicador de concordância, e o de GLP, teve penas um agente discordante que comentou não saber do que se trata a cláusula de destino. Nos setores cujos contratos foram alterados pela norma, o de combustíveis líquidos, que teve um número total de 23 respondentes, apenas 4 apresentaram discordância, entre os quais, três são distribuidores que atuam no setor de QAV, único setor em que, dos 5 respondentes, 3 apresentaram discordância (os demais foram indiferentes).

365. À guisa de conclusão desta seção, resta claro, a partir dos resultados dos Indicadores "I-1" e "I-16" e da questão 19 da pesquisa de percepção, que o dispositivo normativo da Resolução ANP nº 795/2019 acerca da vedação à cláusula de restrição de destino contribui para o alcance do objetivo regulatório de redução da assimetria de informação no processo negocial de formação de preços. Caberia, no entanto, buscar interação com os agentes que atuam no setor de QAV, a fim de verificar a existência de alguma especificidade inerente ao setor, que viesse a justificar alteração da medida regulatória para o segmento.

IV.1.2.4. Da Presença de Cláusulas Vedadas

366. De acordo com a Resolução ANP nº 795/2019, após a homologação dos contratos de comercialização celebrados entre o produtor e o distribuidor, qualquer alteração de suas condições deverá ser submetida a nova homologação da ANP, que se pronunciará conclusivamente em até 30 (trinta) dias.

367. Essa regra foi inserida nos seguintes atos normativos referentes à atividade de distribuição: art. 16, §8º da Resolução ANP nº 2/2005; no art. 16, §7º da Resolução ANP nº 17/2006; no art. 24, §4º da Resolução ANP nº 58/2014; no art. 19, §6º da Resolução ANP nº 49/2016.

368. A inserção dessa regra tem por objetivo reduzir a assimetria nas relações comerciais dos contratos celebrados entre produtores e distribuidores, ao impedir que o agente de maior poder de barganha na relação viesse a alterar, unilateralmente, condições contratuais sem nova análise da Agência. O atendimento deste objetivo visa a resolver o problema regulatório de falha de mercado (monopólio da Petrobras) e possível abuso de poder de mercado pelo agente dominante na etapa de fornecimento primário de combustíveis.

369. Para a identificação dos efeitos e a mensuração dos resultados derivados da aplicação da Resolução ANP nº 795/2019 no que tange à presença de outras cláusulas que feriam a RANP 795 nos contratos inicialmente submetidos à homologação da Agência, foi utilizado o indicador de efetividade detalhado na Tabela 35.

Tabela 35. Indicadores para avaliação de impacto quanto a outras cláusulas que ferem a Resolução 795/2019

KPI	Natureza do Indicador	Tipo de indicador	Objetivo Gerencial	Unidade de medida	Fonte da Informação	Objetivo Regulatório relacionado
I-4	Quantitativa	Indicador de efetividade	Índice de presença de outras cláusulas que feriam a RANP 795 nos contratos inicialmente submetidos	Percentual	Processos de Homologação no SEI	2

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SEI.

Indicador "I-14" - Índice de presença de outras cláusulas que feriam a RANP 795 nos contratos inicialmente submetidos

370. O KPI "I-4" constitui indicador de efetividade que visa a medir, a proporção de contratos inicialmente enviados para homologação da ANP que continham cláusulas que feriam a Res795, utilizando como base de dados os processos de homologação extraídos do Sistema Eletrônico de Informações (SEI). Este indicador, definido como Índice de presença de outras cláusulas que feriam a RANP 795 nos contratos inicialmente submetidos tem a seguinte memória de cálculo:

$$I-4 = (\text{Número de processos SEI com contratos onde constam outras cláusulas não permitidas pela RANP 795}) / (\text{número total de processos SEI submetidos à homologação})$$

371. Os resultados desse indicador estão sintetizados na Tabela 36:

Tabela 36 - Resultados do indicador I-4

Produto Contratado	Quantidade Total Contratos	(A) Quantidade de Contratos inicialmente submetidos contendo <u>cláusula de Alteração Unilateral</u>	(B) Quantidade de Contratos inicialmente submetidos contendo <u>regras de aditamento sem submissão à homologação pela ANP</u>	Quantidade de Contratos inicialmente submetidos contendo pelo menos uma das vedações (A) e (B)	Indicador (I-4)
Asfalto	27	0	0	0	0,0%
Combustíveis Líquidos	76	0	0	0	0,0%
Combustíveis de Aviação	5	1	1	1	20,0%
GLP	20	18	18	18	90,0%
Total	128	19	19	19	14,8%

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do SEI.

372. De acordo com a Tabela 36, ao longo do processo de análise dos contratos submetidos à homologação da ANP identificou-se a presença de dois tipos de cláusulas que claramente feriam comandos contidos na Res795: (i) um consiste na presença de cláusula que estabelece possibilidade de alteração unilateral de condições contratuais sem formalização de termo aditivo; (ii) o outro estabelece possibilidade de aditamento sem submissão à homologação pela ANP. Do total de contratos enviados inicialmente para homologação da ANP (128), cerca de 15% apresentavam pelo menos uma dessas cláusulas e tiveram que se adequar ao comando normativo. Os contratos de comercialização de GLP foram os que apresentaram maior proporção de não enquadramento em decorrência dessas cláusulas (90% dos contratos apresentados tinham pelo menos uma das cláusulas indicadas na Tabela 36, ao passo que 20% dos contratos de QAV estiveram nessa mesma situação).

373. A obrigatoriedade de que, após a homologação do contrato, qualquer alteração contratual seja enviada para homologação permite o acompanhamento da relação contratual entre os agentes regulados de modo a evitar o descumprimento de instrumentos normativos e reduzir a assimetria contratual entre as partes contratantes. Os dados mostram que, na ausência desse comando normativo, cerca de 15% dos contratos de comercialização

poderiam ainda conter regras de alteração unilateral das condições contratuais e, por conseguinte demonstrar a assimetria existente na relação entre as partes; ou de alteração de condições inicialmente homologadas pela ANP, sem a possibilidade de avaliação pelo órgão regulador.

374. Vale indicar que esta regra não é absoluta. A Res795 nas situações em que a alteração contratual tenha por objetivo apenas a prorrogação do prazo de vigência do contrato, fica dispensada de homologação prévia, devendo a alteração ser encaminhada para ciência da ANP. Já a alteração contratual que se refira apenas ao preço indicativo poderá entrar em vigor, ficando sujeita a manifestação posterior da ANP, no prazo de até 30 dias, e visam a dar flexibilidade às relações contratuais entre os agentes em função da dinâmica de mercado.

375. Embora não haja elementos no âmbito da avaliação do indicador que permitam aferir a percepção dos agentes quanto a possíveis efeitos positivos, negativos ou inesperados da Ranp 795, dada a experiência vivenciada ao longo do período de vigência da Resolução, a percepção da SDC está apresentada na Tabela 37.

Tabela 37. Síntese dos efeitos positivos, negativos e inesperados em relação à necessidade de homologação de cláusulas contratuais.

Efeitos Positivos	Efeitos Negativos	Efeitos Inesperados
<p>Permite o acompanhamento das relações contratuais com vistas verificar o cumprimento de normas regulatória</p> <p>Pode auxiliar na identificação de indícios de práticas anticompetitivas</p> <p>Contribui para a redução da assimetria nas relações contratuais.</p>	<p>Possível engessamento das relações contratuais em função do prazo para análise e resposta.</p> <p>Possíveis custos para administração pública em função da quantidade de contratos a serem homologados</p>	

376. À guisa de conclusão desta seção, a partir dos resultados dos Indicadores "I-4", verifica-se que o dispositivo normativo da Resolução ANP nº 795/2019 acerca da necessidade de que após a homologação do contrato qualquer alteração contratual seja enviada para prévia homologação da ANP, busca evitar que o agente com maior poder de barganha na relação contratual altere, unilateralmente, cláusulas contratuais, o que poderia ocorrer em cerca de 15% dos contratos inicialmente apresentados para homologação à ANP.

IV.1.3. Da Avaliação Econômica

IV.1.3.1. Da Onerosidade das Obrigações

377. A Resolução ANP nº 795/2019, introduziu novos requisitos ao processo de homologação dos contratos de comercialização entre produtor e distribuidor, entre os quais, previsão do preço indicativo contendo suas condições de formação e reajuste, vedação a cláusulas de destino, necessidade de homologação para quaisquer alteração contratual realizada em contratos já homologados e prazo de 60 dias para apresentação dos contratos para homologação. Os requisitos trazidos pela Resolução ANP nº 795/2019 foram inseridos nos seguintes instrumentos normativos referentes à atividade de distribuição art. 16, §1º, §1º-A, §1º-B, §1º-C, §5º ao §11 da Resolução ANP nº 2/2005; no art. 16, §1º, §1º-A, §1º-B, §1º-C e §4º ao §10º da Resolução ANP nº 17/2006; no art. 24, §1º, fe §2º ao §9º, XXIV da Resolução ANP nº 58/2014; no art. 19, §1º, VI e §4º ao §10º da Resolução ANP nº 49/2016.

378. De acordo com a Nota Técnica nº 89/2019/SDR-E[83], o objetivo regulatório era precipuamente "reduzir a assimetria de informações no processo de formação de preços de derivados na etapa de fornecimento primário (via produção e importação)". Ainda segundo o referido documento, a intervenção tinha por objetivo:

"(...) conferir maior transparência e previsibilidade ao mecanismo de formação de preços no mercado de fornecimento primário, marcado pela presença de um agente econômico com forte influência sobre a determinação dos preços internos, por meio da ampliação das informações disponíveis aos agentes econômicos contratantes (distribuidores) e ao próprio órgão regulador (...)"

379. Sinteticamente, para efeitos desta ARR, especificamente no que diz respeito às regras atinentes à homologação dos contratos de fornecimento, foi considerado o objetivo de reduzir a assimetria de informação no processo negocial de formação de preços entre produtores e distribuidores.

380. **O atendimento deste objetivo visa agir sobre o problema regulatório de falha de mercado (monopólio da Petrobras na etapa de produção) e reduzir a possibilidade de abuso de poder de mercado pelo agente dominante na etapa de fornecimento primário de combustíveis.**

381. Assim, considerando as obrigações inseridas no processo de homologação dos contratos de comercialização e seu objetivo regulatório de redução da assimetria nas relações comerciais dos contratos celebrados entre produtores e distribuidores, **buscou-se medir**, por meio do indicador de efetividade constante da Tabela 38, **a percepção do agentes sobre a onerosidade das exigências do processo de homologação dos contratos.**

Tabela 38. Indicadores para avaliação econômica da RANP 795/2019 quanto à onerosidade das exigências do processo de homologação dos contratos.

KPI	Natureza do Indicador	Tipo de indicador	Objetivo Gerencial	Unidade de medida	Fonte da Informação	Objetivo Regulatório relacionado
I-15	Qualitativa	Indicador de efetividade	Índice de onerosidade das exigências do processo de homologação dos contratos	Percentual	Questionário	2

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa de percepção.

Indicador "I-15" - Índice de onerosidade das exigências do processo de homologação dos contratos

382. O KPI "I-15" é um indicador de efetividade que visa **a medir se as exigências do processo de homologação dos contratos trouxeram custos significativos aos agentes, por meio de informações coletadas na Pesquisa de Percepção.** Esse indicador é definido como Índice de onerosidade das exigências do processo de homologação dos contratos, e tem como fonte a pergunta nº 17 da Pesquisa de Percepção que indagou aos agentes "Avalie a afirmação: **as exigências introduzidas pela Resolução ANP 795/2019 para o processo de homologação dos contratos trouxeram custos significativos à empresa.** Como opções de resposta, foram apresentadas aos agentes cinco opções numa escala de "1" a "5", sendo: "1", discordo totalmente; "2" discordo parcialmente; "3" indiferente; "4", concordo parcialmente; e "5", concordo totalmente.

383. Sendo as pontuações respondidas referentes a **informações qualitativas**, mas metrificáveis, **o indicador se propôs a medir o percentual de resposta às opções de concordância (parcial ou total).** Isso se traduziu no seguinte memorial de cálculo:

I-15 = (Número de avaliações que concordam, parcial ou totalmente, com a afirmação proposta pela pergunta 17 do Questionário)/(Número total de agentes que responderam à pergunta)

384. Os resultados desse indicador são sintetizados na Tabela 39.

Tabela 39. Resultados do Indicador "I-15", por grupo focal.

Grupo de Agentes Afetados	Quantidade de Respondentes	Quantidade de Respostas por Quesito					Indicador (I-15)
		1 (discordo totalmente)	2 (discordo parcialmente)	3 (indiferente)	4 (concordo parcialmente)	5 (concordo totalmente)	
Ótica do Distribuidor	48	23	1	15	5	4	18,8%
Distribuidores de Asfaltos	12	8	0	2	2	0	17%
Distribuidores de Líquidos	23	9	1	8	2	3	22%
Distribuidores de QAV/GAV	5	0	1	3	0	1	20%
Distribuidores de GLP	9	5	0	3	1	0	11%
Associações/Sindicatos	4	1	0	2	0	1	25%
Ótica do Fornecedor	5	2	0	1	0	2	40,0%
Produtores	4	2	0	1	0	1	25%
Associações/Sindicatos	1	0	0	0	0	1	100%
Total	53	25	1	16	5	6	20,8%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa de percepção.

385. A Tabela 39 evidencia que o **resultado geral do Indicador "I-15"** mostra que **20,8% dos respondentes concordam (parcial ou totalmente)** que as exigências introduzidas pela Resolução ANP 795/2019 para o processo de homologação dos contratos trouxeram custos significativos à empresa. Esse resultado, entretanto, varia significativamente entre os segmentos de mercado.

386. **Pela ótica do distribuidor**, que engloba os distribuidores e suas associações representativas, 18,8% concordaram (parcial ou totalmente) com a afirmativa, ao passo que, **pela ótica do fornecedor** (produtores e suas associações representativas), esse percentual é maior: 40%. Este resultado está em linha com as percepções destes segmentos sobre a homologação dos contratos, onde, pela ótica do fornecedor os índices I-12 (2,0) e I-14 (2,6) atribuíram pouca relevância ao preço indicativo e ao processo de homologação e o índice I-16 (0,0%) indicou que discordam da vedação à cláusula de destino nos contratos. Estes mesmos índices pela ótica do distribuidor foram de I-12 (3,5), I-14 (4,1) e I-16 (52,1%) indicando que estes agentes, em média, percebem o preço indicativo e o processo de homologação como relevante e muito relevante, respectivamente, e mais da metade dos respondentes concorda com a vedação à cláusula de destino. Assim, os distribuidores, que atribuíram maior grau de relevância e concordância com os elementos da resolução aqui indicados, mostram-se menos sensíveis aos eventuais custos introduzidos pela Ranp 795, com apenas 18,8% indicando que esses custos foram significativos. O contrário ocorreu com o grupo dos fornecedores, onde 40% indicaram que os custos introduzidos foram significativos.

387. A análise dos resultados, estratificada por cada grupo representativo dos agentes regulados, **sob a ótica da distribuição**, indica diferentes percepções acerca dos custos trazidos pelas exigências da Res795.

388. **No setor de asfaltos**, dos 12 respondentes, 8 discordam totalmente da afirmativa, 2 são indiferentes e apenas 2 concordaram parcialmente que as exigências introduzidas pela Resolução ANP 795/2019 para o processo de homologação dos contratos trouxeram custos significativos à empresa (esses 2 perfazem os 17% do indicador do setor). Dos 11 comentários enviados, 9 indicaram não ter havido custos ou custos significativos para a empresa, e curiosamente, os dois respondentes que apresentaram concordância parcial citaram “não se enquadrar” e sugeriram algum impacto nas ações da Petrobras.

389. **No setor de combustíveis líquidos**, dos 23 respondentes, 10 discordaram (total ou parcialmente), 8 foram indiferentes e 5 concordaram (total ou parcialmente) que as exigências introduzidas pela Resolução ANP 795/2019 para o processo de homologação dos contratos trouxeram custos significativos à empresa (esses 5 respondentes perfazem os 22% do indicador). Os comentários sobre os custos são bastante distintos. Alguns pontos não tem pertinência direta com as exigências do processo de homologação introduzidos pela Res795, outros tratam de custos indiretos ou efeitos não alcançados pela Resolução. Um dos comentários indicou como custos associados a “vedação à cláusula de restrição de destino”, mas exemplificou utilizando o mercado de QAV. Depreende-se assim, das justificativas apresentadas pelos respondentes que o percentual do I-15 para esse grupo de agentes é ainda menor.

390. **No setor de combustíveis de aviação**, dos 5 respondentes, 3 foram indiferentes, 1 discordou parcialmente 1 concordou totalmente (perfazendo o indicador médio de 20% de concordância neste setor). A maioria das contribuições indicou não haver custos significativos (para alguns apenas um pequeno custo de controle e adaptação de sistemas, mas nada relevante). O respondente que concordou, por sua vez, indicou que os custos significativos estariam a associados à “vedação à cláusula de restrição de destino”, pois excluiriam a “possibilidade de maior escoamento de produção em refinarias superavitárias para outros estados a preços mais competitivos”.

391. **No setor de GLP**, dos 9 respondentes, apenas 1 concordou (parcialmente) com afirmativa de que as exigências introduzidas pela Resolução ANP 795/2019 para o processo de homologação dos contratos trouxeram custos significativos à empresa (esse respondente perfaz os 11% do indicador), os demais discordaram totalmente ou foram indiferentes. O respondente que concordou parcialmente com a afirmativa, não ofereceu informação específica a respeito, seu comentário foi amplo no sentido de que “exigências geram custo”.

392. Em se tratando do **Sindicato e Associações de distribuidores**, dos 4 respondentes, apenas 1 concordou (totalmente) com afirmativa de que as exigências introduzidas pela Resolução ANP 795/2019 para o processo de homologação dos contratos trouxeram custos significativos à empresa (esse respondente perfaz os 25% do indicador desse setor). Seus comentários foram no sentido de que o atual processo “é mais custoso para produtores do que para distribuidores” e “tende a gerar ineficiência ainda maior em um contexto de mais agentes no refino” devendo o processo ser avaliado não somente “sob a ótica da geração de custos para um ou outro agente”, mas considerando o dinamismo das negociações de mercado.”

393. **Sob a ótica do fornecedor**, o único respondente do grupo **Associação/ Sindicatos de produtores** concordou (totalmente) com afirmativa de que as exigências introduzidas pela Resolução ANP 795/2019 para o processo de homologação dos contratos trouxeram custos significativos à empresa e, em seus comentários indicou que o atual processo “é mais custoso para produtores do que para distribuidores” e “tende a gerar ineficiência ainda maior em um contexto de mais agentes no refino” devendo o processo ser avaliado não somente “sob a ótica da geração de custos para um ou outro agente”, mas considerando o dinamismo das negociações de mercado. Há de se levar em consideração que essa mesma entidade, por conter associados do segmento de distribuição e de produção, acabou respondendo a mesma questão duas vezes, viesando um pouco o resultado apresentado.

394. **No grupo de produtores**, dos 4 respondentes, apenas 1 concordou (totalmente) com afirmativa de que as exigências introduzidas pela Resolução ANP 795/2019 para o processo de homologação dos contratos trouxeram custos significativos à empresa (esse respondente perfaz os 25% do indicador desse grupo), metade dos respondentes discordou totalmente e 1 foi indiferente. O respondente que concordou, por sua vez, teceu comentário no sentido de que no processo de homologação, exigências “adicionais” à Resolução teriam exigido “esforço adicional” de “renegociação” e “assinatura de termos aditivos” e “ratificação de condições previamente pactuadas”.

395. A partir desse conjunto de análises das respostas da Pesquisa de Percepção estratificadas por segmento regulado (grupos focais) e, para o caso da distribuição, também por produtos, é possível sintetizar, por afinidade, os comentários dos agentes que concordaram com a afirmativa (total ou parcialmente) com vistas a identificar os principais argumentos de custos apresentados e a representatividade desses argumentos no conjunto de comentários.

Tabela 40. Agrupamento dos comentários à Pergunta nº 17 da Pesquisa de Percepção por similaridade das respostas e representatividade dos grupos no conjunto.

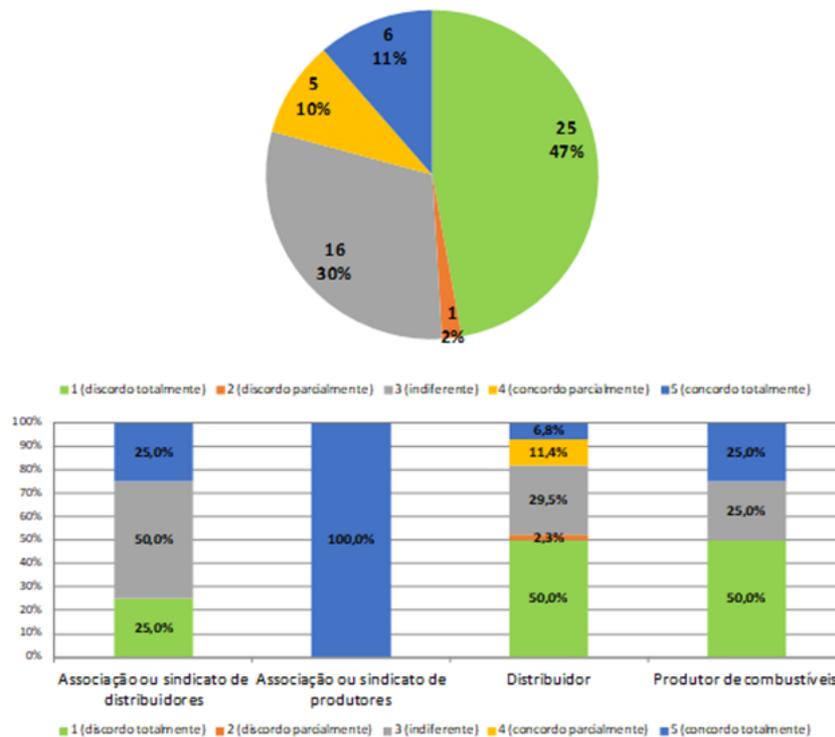
Comentários	
Grupo de Argumentos	%
Falta de metodologia clara de reajuste de preços	2%
Clausula destino (QAV)	2%
Publicidade dos preços	2%
Possível repasse do custo dos produtores no preço do produto	2%
Adequação de sistemas	2%
Exigências adicionais - Termos aditivos	2%
Ineficiências	2%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa de percepção.

Respostas à Pergunta nº 17 da Pesquisa de Percepção

396. De modo a ilustrar, mais claramente, os resultados do Indicador "I-15" com a distribuição das respostas à questão nº 17 da Pesquisa de Percepção, é apresentada a Figura 15.

Figura 15. Consolidação do resultado da Questão nº 17 da Pesquisa de Percepção.
Questão 17
Avalie a afirmação: as exigências introduzidas pela Resolução ANP 795/2019 para o processo de homologação dos contratos trouxeram custos significativos à empresa.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa de percepção.

397. A Figura 15 mostra a consolidação das respostas à pergunta nº 17 da Pesquisa de Percepção em dois gráficos: primeiramente, no gráfico de pizza, a distribuição agregada das posições dos agentes e, em seguida, no gráfico de barras, a distribuição por segmento de atuação, sem distinção dos distribuidores entre os distintos produtos comercializados. Como se observa no primeiro caso, das 53 respostas a essa pergunta, 11 agentes (ou 21% do total) concordam (total ou parcialmente) que as exigências introduzidas pela Resolução ANP 795/2019 para o processo de homologação dos contratos trouxeram custos significativos à empresa. A abertura desse resultado para os grupos focais, no segundo gráfico, evidencia que à exceção da associação de produtores, cujo único respondente concordou totalmente, essa proporção é relativamente menor entre os distribuidores (18,2%). As associações de distribuidores e os produtores têm as mesmas proporções (25%). Focando apenas nas respostas que exprimem “concordância total” verifica-se que a proporção de distribuidores (6,8%) que concordam integralmente que as exigências introduzidas pela Resolução ANP 795/2019 para o processo de homologação dos contratos trouxeram custos significativos à empresa é significativamente inferior à proporção dos produtores (25%).

398. Assim, a partir da análise do indicador I-16, definido como Índice de onerosidade das exigências do processo de homologação dos contratos que buscou medir o percentual de resposta às opções de concordância (**parcial ou total**) à afirmativa: “as exigências introduzidas pela Resolução ANP 795/2019 para o processo de homologação dos contratos trouxeram custos significativos à empresa”, verifica-se que:

- 20,8% respondentes (11 de um total de 53 respostas) concordam (parcial ou totalmente) que as exigências introduzidas pela Resolução ANP 795/2019 para o processo de homologação dos contratos trouxeram custos significativos à empresa;
- Pela ótica do distribuidor (distribuidores e suas associações representativas), 18,8% (9 em 48 respostas) concordaram (parcial ou totalmente) com a afirmativa, ao passo que, pela ótica do fornecedor (produtores e suas associações representativas), esse percentual é maior: 40% (2 em 5 respostas).
- A análise conjugada do indicador I-16 com os indicadores I-12, I-14, segregada por cada ótica: distribuidor e fornecedor, indicaram que o primeiro, que apresentou menor percentual de concordância com a afirmativa de que as exigências introduzidas pela Resolução ANP 795/2019 para o processo de homologação dos contratos trouxeram custos significativos à empresa, atribuiu maior grau de relevância ao preço indicativo (I-12) e maior percentual de concordância com a vedação à cláusula de destino (I-14) comparativamente ao segundo (ótica do produtor).

399. Diante do exposto, depreende-se que, em tese, os setores mais beneficiados pela busca da redução da assimetria de informações nas relações comerciais, buscada pela Rantp 795, foram os que indicaram que os custos associados às medidas não foram significativos.

IV.2. Da Obrigatoriedade de Publicação do Preço de Lista

400. A Resolução nº 795/2019 determina, em seu Capítulo II, a publicação de *preços de lista* por produtores e importadores de derivados de petróleo – bem como por distribuidores de derivados que importarem o produto e comercializá-lo –, nos seguintes termos:

“CAPÍTULO II DA PUBLICIDADE DO PREÇO DE LISTA PELOS PRODUTORES E IMPORTADORES DE DERIVADOS DE PETRÓLEO

Art. 3º Os produtores e importadores de derivados de petróleo deverão publicar os preços de lista vigentes, bem como os praticados nos doze meses anteriores, por data de vigência, com descrição das modalidades de venda, no sítio eletrônico da empresa, para cada um dos seguintes produtos:

I - gasolina A comum e gasolina A premium;

II - óleo diesel A S10, óleo diesel A S500, óleo diesel marítimo e óleo diesel não rodoviário;

III - querosene de aviação (QAV) e gasolina de aviação (GAV);

IV - gás liquefeito de petróleo (GLP) para envasilhamento em recipientes de até 13kg e GLP para outros meios de comercialização;

V - óleo combustível A1, óleo combustível A2 e óleo combustível B1; e

VI - cimentos asfálticos de petróleo 30/45, 50/70, 85/100 e 150/200, asfalto diluído de petróleo de cura rápida 250 e asfalto diluído de petróleo de cura média 30.

§ 1º Caso o produtor ou importador não possua sítio eletrônico, deverá disponibilizar as informações a que se refere o caput por correio eletrônico, em horário comercial, para qualquer interessado.

§ 2º Quando solicitado pela ANP, o produtor ou importador deverá fornecer-lhe cópia das mensagens, até doze meses após o seu envio.

§ 3º O distribuidor de derivados de petróleo que importar produto e comercializá-lo com congêneres fica sujeito à obrigação prevista no caput.”

401. Para efeito das determinações contidas no Capítulo II supramencionado o art. 1º, II apresenta a seguinte definição de preço de lista:

“Art. 2º

(...)

II - preço de lista: preço vigente de venda informado aos clientes, por ponto de entrega e modalidade de venda, sem tributos, para pagamento à vista, em reais por metro cúbico, ou em reais por tonelada para produtos asfálticos ou gases liquefeitos, com quatro casas decimais;”

402. Portanto, de forma resumida, a Resolução ANP nº 795/2019 estabelece que produtores e importadores de derivados de petróleo, bem como distribuidores que realizam a comercialização dos produtos supracitados com congêneres devem (art. 3º) “publicar os preços de lista vigentes, bem como os praticados nos doze meses anteriores, por data de vigência, com descrição das modalidades de venda, no sítio eletrônico da empresa”, correio eletrônico, caso o agente não possua sítio eletrônico.

403. É esperado que a divulgação de preço de lista, assim definida, contribua, especialmente, para o alcance do **objetivo 1** da relação de objetivos da Resolução que, conforme já mencionado, consiste em “**ampliar a transparência no processo de formação de preços dos combustíveis**”.

404. Vale ressaltar, contudo, que a publicação de preços de lista não impede ofertantes de praticar condições que, apesar de preservar o preço divulgado, importem em custos diferenciados para aquisição do produto – como condições de entrega, por exemplo. Contudo, na medida em que essas decisões tenham como base um preço divulgado, a tendência é que a negociação entre as partes seja mais transparente e a margem para diferenciação, naturalmente, reduzida.

405. Portanto, para a avaliação dos custos associados, do processo de implantação e dos efeitos dos preços de lista na **transparência no processo de formação de preços dos combustíveis**, foram desenhados 5 indicadores, conforme detalhado na Tabela 41.

Tabela 41. Indicadores para avaliação de resultado da RANP 795/2019 quanto à publicação do preço de lista por produtores e importadores de combustíveis.

KPI	Natureza do indicador	Tipo de Avaliação	Objetivo gerencial	Unidade de medida	Fonte de informação	Objetivo Regulatório mencionado
I-11	Quantitativa	Avaliação de Impacto	Índice de divulgação dos Preços de Lista	Percentual	Sítios eletrônicos dos agentes regulados	1
I-18	Qualitativa	Avaliação de Impacto	Índice de utilização do preço de lista de outros fornecedores	Percentual	Questionário	1
I-19	Qualitativa	Avaliação Econômica	Índice de onerosidade da obrigação de publicação dos preços de lista	Percentual	Questionário	1
I-20	Qualitativa	Avaliação de Processo	Índice de dificuldade de cumprimento da obrigação de publicação do preço de lista	Percentual	Questionário	1
I-21	Qualitativa	Avaliação de Impacto	Índice de relevância da publicação do preço de lista para o aumento da transparência	Escala de 1 a 5, sendo 1 irrelevante e 5 fundamental	Questionário	1

406. Os KPIs “I-11”, “I-18” e “I-21” – respectivamente, índices de divulgação, de utilização e de relevância [percebida pelos agentes] da publicação do preço de lista - constituem indicadores de efetividade, que visam medir o **impacto** da medida regulatória, e serão mais detalhadamente avaliados na seção IV.2.2, relativa à **avaliação de impacto**.

407. O indicador, I-19, referente ao grau de onerosidade do preço de lista, por sua vez, se refere a uma medida da percepção dos agentes em relação ao eventual custo imposto pela medida, e comporá a seção IV.2.3. referente à **avaliação econômica**.

408. O indicador “I-20” constitui indicador de processo elaborado a partir da questão nº 30 da Pesquisa de Satisfação e visa medir, sob a ótica dos agentes regulados afetados pela resolução, o grau de dificuldade em aderir às novas regras estabelecidas pela ANP. Este indicador será objeto da seção IV.2.1, referente à **avaliação de processo**.

IV.2.1. Da Avaliação do Processo

409. As regras acerca da criação e publicação dos preços de lista estão expressas nos termos da Resolução ANP nº 795/2019, que, em seu art. 2º, II, estabelece o conceito de preço de lista como sendo o “preço vigente de venda informado aos clientes, por ponto de entrega e modalidade de venda, sem tributos, para pagamento à vista, em reais por metro cúbico, ou em reais por tonelada para produtos asfálticos ou gases liquefeitos, com quatro casas decimais”.

410. No capítulo II da Resolução, que trata da publicidade dos preços de lista pelos produtores e importadores de derivados de petróleo, são especificados a formatação e os canais para publicação dos preços de lista, assim como são definidos os produtos tratados na resolução conforme seu art. 3º:

I - gasolina A comum e gasolina A premium;

II - óleo diesel A S10, óleo diesel A S500, óleo diesel marítimo e óleo diesel não rodoviário;

III - querosene de aviação (QAV) e gasolina de aviação (GAV);

IV - gás liquefeito de petróleo (GLP) para envasilhamento em recipientes de até 13kg e GLP para outros meios de comercialização;

V - óleo combustível A1, óleo combustível A2 e óleo combustível B1; e

VI - cimentos asfálticos de petróleo 30/45, 50/70, 85/100 e 150/200, asfalto diluído de petróleo de cura rápida 250 e asfalto diluído de petróleo de cura média 30.”

411. Nesse contexto, é estabelecido que os produtores e importadores de derivados de petróleo, bem como distribuidores que realizam a comercialização dos produtos supracitados com congêneres devem, art. 3º, “publicar os preços de lista vigentes, bem como os praticados nos doze meses anteriores, por data de vigência, com descrição das modalidades de venda, no sítio eletrônico da empresa (...) [e] (§ 1º, art. 3º, capítulo II) caso o produtor ou importador não possua sítio eletrônico, deverá disponibilizar as informações a que se refere o caput por correio eletrônico, em horário comercial, para qualquer interessado”. Adiciona-se que (§ 2º, art. 3º, capítulo II) “quando solicitado pela ANP, o produtor ou importador deverá fornecer-lhe cópia das mensagens, até doze meses após o seu envio”.

Indicador I-20: Índice de dificuldade de cumprimento da obrigação de publicação do preço de lista

412. De modo a avaliar se a implementação do preço de lista na forma definida pela Resolução encontrou problemas ou dificuldades, foi elaborado o indicador “I-20”, **Índice de dificuldade de cumprimento da obrigação de publicação do preço de lista**, que tem como fonte de informação a questão nº 30 da Pesquisa de Percepção, a qual inquiriu os agentes regulados a avaliar a afirmação de que encontrou dificuldades no cumprimento da exigência trazida pela Resolução ANP nº 795/2019 quanto à publicação do preço de lista. As opções de resposta variavam em uma escalada de “1” a “5” sendo: “1”, discordo totalmente, “2”, discordo parcialmente, “3”, indiferente, “4”, concordo parcialmente, e “5”, concordo totalmente.

Tabela 42. Indicador para avaliação do processo da RANP 795/2019

KPI	Natureza do indicador	Tipo de Avaliação	Objetivo gerencial	Unidade de medida	Fonte de informação	Objetivo Regulatório mencionado
I-20	Qualitativa	Avaliação de Processo	Índice de dificuldade de cumprimento da obrigação de publicação do preço de lista	Percentual	Questionário	1

Fonte: Pesquisa de Percepção sobre a Resolução ANP 795/2019

413. O cálculo do indicador I-20 é descrito a seguir:

$$I20 = \frac{\left(\text{Número de avaliações que concordam, parcial ou totalmente, com a afirmação proposta pela questão 30} \right)}{\text{Número total de agentes que responderam à pergunta}}$$

414. O indicador aborda dificuldades encontradas pelos agentes no cumprimento das exigências trazidas pela Resolução ANP nº 795/2019, de modo a criar um número percentual das empresas que se depararam com obstáculos de natureza diversa quando na implementação das normas para divulgação dos preços de lista. Através dos comentários escritos pelos agentes regulados participantes da Pesquisa de Percepção na questão nº 31, a ANP esperava descobrir quais foram as dificuldades encontradas pelas empresas quando de sua existência.

415. O resultado consolidado da Questão nº 30, está exposto na Tabela 43 e complementado pela Figura 16.

Tabela 43. Resultado do indicador "I-20" por grupo focal.

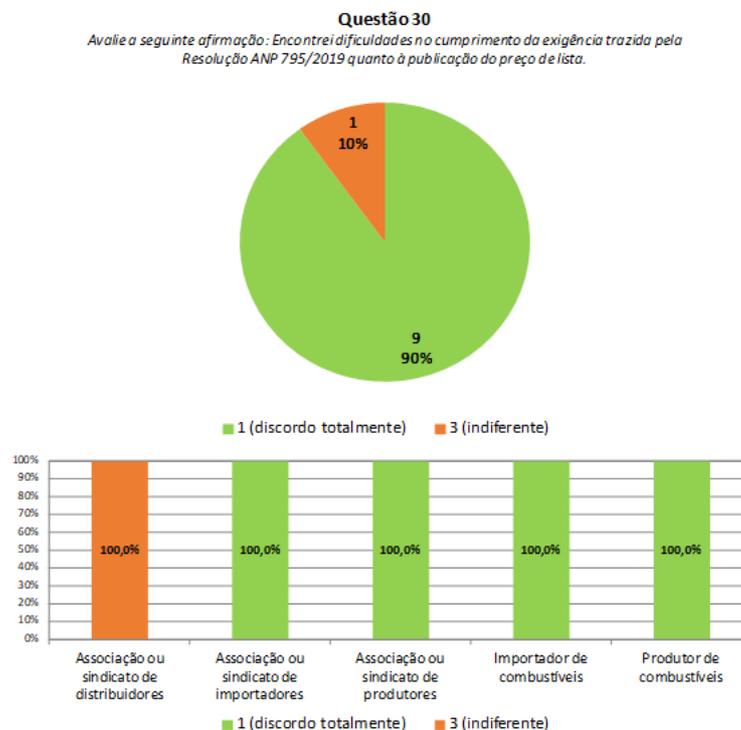
Grupo de Agentes Afetados	Quantidade de Respondentes	Quantidade de Respostas por Quesito					Indicador (I-20)
		1 (discordo totalmente)	2 (discordo parcialmente)	3 (indiferente)	4 (concordo parcialmente)	5 (concordo totalmente)	
Ótica do Distribuidor	1	0	0	1	0	0	0,0%
Distribuidores de Asfaltos	0	0	0	0	0	0	0%
Distribuidores de Líquidos	0	0	0	0	0	0	0%
Distribuidores de QAV/GAV	0	0	0	0	0	0	0%
Distribuidores de GLP	0	0	0	0	0	0	0%
Associações/Sindicatos Distribuidores	1	0	0	1	0	0	0%
Ótica do Fornecedor	9	9	0	0	0	0	0,0%
Produtores	4	4	0	0	0	0	0%
Associações/Sindicatos Produtores	1	1	0	0	0	0	0%
Importadores	3	3	0	0	0	0	0%
Associações/Sindicatos Importadores	1	1	0	0	0	0	0%
Total	10	9	0	1	0	0	0,0%

Fonte: Pesquisa de Percepção sobre a Resolução ANP 795/2019

416. De acordo com os resultados apresentados na tabela, o indicador "I-20" demonstra que um total de 0% das empresas presentes nos grupos sondados pela pesquisa apresentou dificuldades para a adequação às normas da RANP 795/2019. Dessa forma, entende-se que a publicação dos preços de lista é facilmente incorporada às rotinas administrativas dos diferentes agentes regulados.

417. O resultado também é observável graficamente:

Figura 16. Consolidação do resultado da Questão nº 30 da Pesquisa de Percepção



Fonte: Pesquisa de Percepção sobre a Resolução ANP 795/2019

418. O primeiro gráfico da Figura 16 apresenta a distribuição agregada das respostas dos agentes em torno da questão abordada, enquanto o gráfico de barras apresenta as respostas estratificadas pelos diferentes grupos focais.

419. Destaca-se, de início, que houve ampla rejeição à afirmação de que teria havido dificuldade no cumprimento da exigência. O primeiro gráfico aponta que 90% das respostas são de discordância total e os demais 10%, representados pela resposta de 1 agente (associação ou sindicato de distribuidores, conforme ilustrado no gráfico de barras), retrata indiferença.

420. Ademais, dos 10 respondentes da questão, 4 realizaram comentários, por meio da questão 31, às respostas apresentadas na questão 30. Esses comentários estão sintetizados na Tabela 44.

Tabela 44. Agrupamento dos comentários à Pergunta nº 30 da Pesquisa de Percepção por similaridade das respostas e representatividade dos grupos no conjunto.

Comentários Positivos		Comentários Negativos	
Grupo de argumentos	%	Grupo de argumentos	%

Sem custos adicionais para a publicação dos preços de lista	50%	Irrelevância da disponibilidade de acesso a preços de lista para criação de novos contratos	25%
		Irrelevância da publicação dos preços de lista, nas normas atuais, para redução da assimetria de informação	25%

Fonte: Pesquisa de Percepção sobre a Resolução ANP 795/2019

421. Observa-se que os comentários aqui apresentados não guardam relação com a questão 30 formulada aos agentes. O comentário positivo menciona ausência de custos para implementação da norma, enquanto os comentários negativos estão relacionados a eventuais ausências de efeitos (impactos) positivos decorrentes da obrigação trazida pela resolução, tendo sido avaliados na seção IV.2.2.

422. Diante do exposto, conclui-se, em função de respostas dadas pelos agentes à pesquisa de percepção elaborada por esta Superintendência, que a obrigatoriedade de publicação do preço de lista foi de fácil execução e não trouxe custos significativos ao mercado.

IV.2.2. Da Avaliação de Impacto

423. A avaliação de impacto da obrigatoriedade de publicação dos preços de lista comporta, essencialmente, a mensuração e análise dos resultados da Pesquisa de Percepção sobre a Resolução ANP nº 795/2019 no que se refere ao impacto do referido arcabouço legal na transparência do processo de formação de preços dos combustíveis, a partir dos indicadores I-18 e I-21, e do indicador I-11, mensurado a partir de consultas diretas aos sites dos agentes e envio de e-mails.

Tabela 45: Indicadores para avaliação de impacto da RANP 795/2019

KPI	Natureza do indicador	Tipo de Avaliação	Objetivo gerencial	Unidade de medida	Fonte de informação	Objetivo Regulatório mencionado
I-11	Quantitativa	Avaliação de Impacto	Índice de divulgação dos Preços de Lista	Percentual	Sítios eletrônicos dos agentes regulados	1
I-18	Qualitativa	Avaliação de Impacto	Índice de utilização do preço de lista de outros fornecedores	Percentual	Questionário	1
I-21	Qualitativa	Avaliação de Impacto	Índice de relevância da publicação do preço de lista para o aumento da transparência	Escala de 1 a 5, sendo 1 irrelevante e 5 fundamental	Questionário	1

Fonte: Pesquisa de Percepção sobre a Resolução ANP 795/2019

424. Vale expor que a análise desses indicadores foi complementada com as análises das seguintes questões constantes da Pesquisa de Percepção:

- Questão 27 – Objetiva medir o grau de importância de diferentes elementos para o processo de formação de seus preços;
- Questão 32 - visa mensurar em que medida os agentes percebem alguns dos potenciais efeitos das determinações da Resolução ANP nº 795/2019;
- Questão 34 - Objetiva medir o grau de relevância da obrigatoriedade de publicação do preço de lista para o aumento da transparência e redução da assimetria de informação entre os agentes de mercado
- Questão 35 – destina-se a aferir a percepção dos agentes acerca de como ficou o grau de transparência dos preços por região do país a partir da Resolução ANP 795/2019;
- Questão 36 - Visa medir o grau de relevância da informação de Paridade de Preços de Importação, disponibilizada no site da ANP, no tocante à capacidade de sinalizar os preços efetivamente praticados em cada ponto de entrega;
- Questão 38 – indaga sobre possíveis aprimoramentos a serem feitos na Resolução ANP nº 795/2019 a respeito da publicação dos preços de lista, considerando, inclusive, o desinvestimento no setor de refino. A análise relacionada a essa questão será feita na seção V.2, que avalia as perspectivas da Resolução face ao processo de desinvestimento da Petrobras no setor de refino.

Indicador I-11: Índice de divulgação dos preços de lista

425. O indicador I-11 é definido como Índice de divulgação dos preços de lista e tem como fonte o sítio eletrônico dos agentes regulados ou, na falta deste, o endereço de correio eletrônico dos mesmos. O indicador foi mensurado a partir do seguinte processo, realizado ao longo da semana entre 19/10 e 23/10:

1. Listagem das empresas autorizadas para a produção e importação de combustíveis;
2. Visita ao sítio eletrônico do agente regulado e procura por página dedicada à divulgação dos preços de lista vigentes e histórico dos últimos 12 meses;
3. No caso de inexistência da página supramencionada, envio de mensagem ao endereço de correio eletrônico do agente regulado, com pedido de compartilhamento dos preços de lista vigentes, de acordo com o art. 3º da Resolução ANP nº 795/2019;
4. Espera de até 72h pela resposta ao pedido enviado.

426. A partir do número de agentes identificados e número de agentes com publicação de preços de lista em acordo com a RANP 795/2019, o indicador se propôs a identificar a razão dos agentes com página dedica à publicação dos preços ou que responderam ao pedido efetuado, seguindo a memória de cálculo abaixo:

427. O resultado consolidado desse indicador é exibido na Tabela 46:

Tabela 46 - Resultado do indicador "I-11" por grupo focal.

Grupo de Agentes Afetados	Quantidade de agentes autorizados	Quantidade de agentes com obrigação de publicação	Quantidade de agentes com página dedicada à publicação dos preços de lista ou que responderam ao pedido de compartilhamento de preços de lista	Indicador (I-11)
Ótica do Distribuidor	7	5	5	100%
Distribuidores	7	5	5	100%
Associações/Sindicatos Distribuidores	0	0	0	n.a
Ótica do Fornecedor	20	20	9	45%
Produtores	5	5	4	80%
Associações/Sindicatos Produtores	0	0	0	n.a
Importadores	15	15	5	33,3%
Associações/Sindicatos Importadores	0	0	0	n.a
Total	27	25	14	56%

428. O resultado do indicador I-11 aponta que 56% dos distribuidores e fornecedores publicaram seus preços de lista vigentes ou responderam ao pedido de compartilhamento de preços de lista. A tabela permite observar que, sob a ótica do fornecedor, enquanto 80% dos produtores de petróleo e derivados realizaram a publicação integralmente ou responderam ao pedido de compartilhamento de preços de lista, 33,3% dos importadores o fizeram. Os percentuais resultantes podem estar relacionados à ausência de comercialização do produto no período indicado.

429. Sob a ótica do distribuidor, é importante ressaltar que, dos 7 agentes autorizados a importar, 2 declararam não possuir contratos de comercialização dos produtos com congêneres, permanecendo fora da obrigatoriedade de publicação dos preços de lista. Restaram, portanto, 5 distribuidores com obrigação de atender ao disposto na resolução no que concerne à publicação dos preços de lista. Destes, 100% publicam os preços de lista vigentes ou responderam ao pedido de compartilhamento de preços de lista.

Indicador I-18: Índice de utilização do preço de lista de outros fornecedores

430. O KPI "I-18" é um indicador de efetividade que busca aferir a real efetividade da medida regulatória no que tange à contribuição da Resolução ANP nº 795/2019 na possibilidade de usufruto, por parte dos agentes regulados, da divulgação de preço de lista, agora obrigatória aos produtores e importadores. Tal indicador foi mensurado a partir dos resultados da questão nº 24 da Pesquisa de Percepção sobre a Resolução ANP nº 795/2019, que tinha como finalidade aferir o grau de utilização do preço de lista de outros fornecedores por parte dos agentes econômicos. A pergunta formulada foi a seguinte: "você costuma consultar os preços de lista de outros fornecedores?"

431. A proposição do indicador "I-18", nesse contexto, era quantificar a porcentagem de agentes regulados que desfrutavam da nova medida de obrigatoriedade da disponibilização dos preços de lista por produtores e importadores de combustíveis, em seus sítios ou endereços eletrônicos, de modo que ele foi definido a partir da fórmula descrita abaixo:

$$I_{18} = \frac{(\text{Número de respostas SIM à pergunta 24 do Questionário})}{(\text{Número total de agentes que responderam à pergunta 24})}$$

432. A apuração das respostas por agentes afetados pode ser observada na Tabela 47:

Tabela 47: Resultados do Indicador "I-18", por grupo focal

Grupo de Agentes Afetados	Quantidade de Respondentes	Quantidade de Respostas por Quesito		Indicador (I-18)
		Sim	Não	
Ótica do Distribuidor	48	26	22	54,2%
Distribuidores de Asfaltos	12	10	2	83%
Distribuidores de Líquidos	23	12	11	52%
Distribuidores de QAV/GAV	5	0	5	0%
Distribuidores de GLP	9	3	6	33%
Associações/Sindicatos Distribuidores	4	1	3	25%
Ótica do Fornecedor	9	8	1	88,9%
Produtores	4	4	0	100%
Associações/Sindicatos Produtores	1	0	1	0%
Importadores	3	3	0	100%
Associações/Sindicatos Importadores	1	1	0	100%
Total	57	34	23	59,6%

Fonte: Pesquisa de Percepção sobre a Resolução ANP 795/2019

433. A Tabela 47 indica que o resultado do Indicador "I-18" foi de 59,6%, o que quer dizer que, do conjunto de 57 abastecedores primários, distribuidores e associações/sindicatos que responderam à pergunta nº 24 da Pesquisa de Percepção, 34 responderam que consultam o preço de lista praticado por outros fornecedores.

434. Na apuração por segmento, retrata-se a ótica do distribuidor e a ótica do fornecedor. Pela ótica do distribuidor, que é constituído dos distribuidores e associações/sindicatos desse setor, o Indicador "I-18" foi de 54,2%, ou seja, dos quarenta e oito agentes do setor de distribuição, vinte e seis responderam positivamente e vinte e dois responderam negativamente. Pela ótica do fornecedor, que é formada pelos produtores, importadores e associações/sindicatos dos dois ramos, o indicador "I-18" foi de 88,9%, o que significa que dos nove respondentes, oito consultam os preços de lista de outros fornecedores.

435. Portanto, sob a ótica do fornecedor, a quase totalidade dos respondentes usufruem da obrigatoriedade da divulgação dos preços de lista por parte dos produtores e importadores, enquanto, sob a ótica do distribuidor, pouco mais da metade dos respondentes fazem uso da informação divulgada.

436. Pode-se concluir, com tais resultados, que as partes obrigadas da Resolução ANP 795/2019, no que se refere à publicação dos preços de lista, são as partes que mais os consultam. Portanto, o arcabouço regulatório no que tange à disponibilização de preços de lista parece ser relevante, ao passo que a maioria dos produtores e importadores e metade dos distribuidores os procuram.

437. A interpretação dos resultados pode ser estratificada por segmento de atuação dos agentes regulados. Na ótica dos distribuidores, os resultados do Indicador "I-18" a partir dos grupos foram: setor de asfaltos (83%, de um total de 12 respondentes), setor de combustíveis líquidos (52%, de um total de 23 respondentes), setor de QAV/GAV (0%), setor de GLP (33%) e associações/sindicatos de distribuidores (25%).

438. Na análise da ótica do fornecedor por grupos focais, os resultados indicam que 100% dos produtores respondentes (total de quatro), 0% das associações/sindicatos de produtores (uma no total) e 100% dos importadores e respectivas associações/sindicatos (quatro no total) fazem uso da publicação do preço de lista imposta pela Ranp 795/2019.

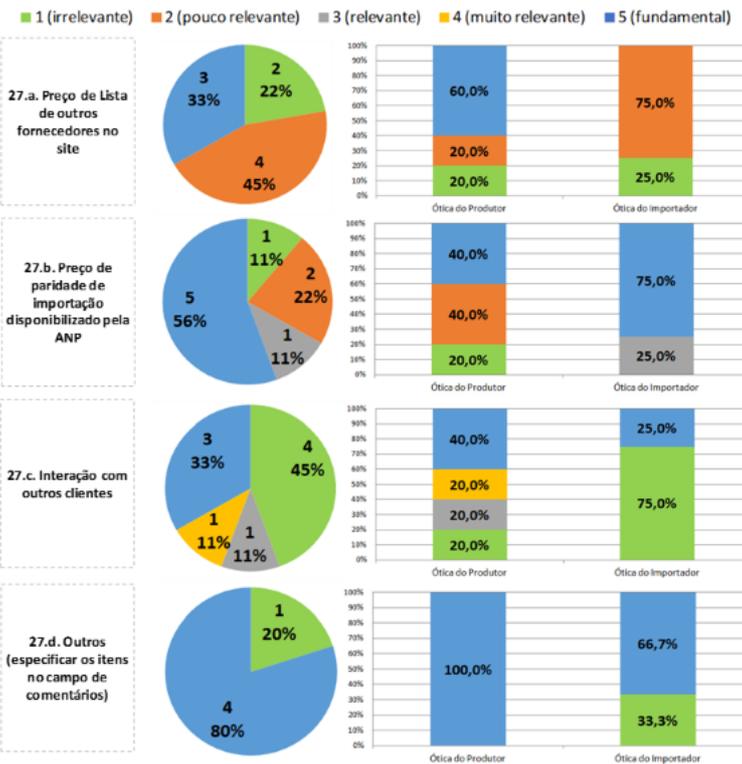
439. Em conjunto à análise do indicador "I-18" também serão expostos os resultados advindos das perguntas nº 27 e nº 36 do questionário a fim de auxiliar a discussão sobre a contribuição dos dispositivos regulatórios ao objetivo da RANP 795/2019 de ampliar a transparência no processo de formação de preços dos combustíveis.

Respostas à Pergunta nº 27 da Pesquisa de Percepção

440. A questão nº 27 da Pesquisa de Percepção objetiva conhecer o grau de importância de diversos elementos no processo de formação de preços atribuídos pelos produtores, importadores e distribuidores (autorizados a importar) e incitou os produtores e importadores regulados a atribuírem "o grau de importância de cada um dos itens abaixo para o processo de formação de seus preços". Foram abordados quatro itens: preço de lista de outros fornecedores no site, preço de paridade de importação disponibilizado pela ANP, interação com outros clientes e outros. Como opções de resposta, para cada item, foram apresentadas aos agentes cinco opções numa escala de "1" a "5", sendo: "1", irrelevante; "2", pouco relevante; "3", relevante; "4", muito relevante; e "5", fundamental. A Figura 17 consolida os resultados da questão nº 27 em oito gráficos: os quatro gráficos de pizza apresentam, para cada item, os graus de importância sem distinção de agente e os quatro gráficos de barras apresentam, para cada item, os graus de importância pela ótica do produtor e pela ótica do importador.

Figura 17. Consolidação do resultado da Pergunta nº 27 da Pesquisa de Percepção

Questão 27
 Atribua o grau de importância de cada um dos itens abaixo para o processo de formação de seus preços:
 (Opções ordenadas em escala com graduação de 1 a 5, sendo "1" irrelevante e "5" fundamental)



Fonte: Pesquisa de Percepção sobre a Resolução ANP 795/2019

441. No gráfico de pizza do primeiro item, em que é questionado qual o grau de importância do elemento “preço de lista de outros fornecedores no site” no processo de formação de preços (sem distinção por segmento) é possível observar que dos 9 agentes respondentes, dois reconhecem ser “irrelevante” (22%), 4 identificam como “pouco relevante” (45%) e 3 percebem como “fundamental” (33%).

442. O gráfico de barras do item “a”, versa sobre o grau de importância do preço de lista no processo de formação de preço por parte dos setores de produção e de importação. Consta-se que, dos produtores e associações/sindicatos de produtores, 20% consideram “irrelevante”, 20% “pouco relevante” e 60% “fundamental”. Através desses resultados, também se aferiu que, dos importadores e associações/sindicatos de importadores, 100% percebem como “irrelevante” (25%) ou “pouco relevante” (75%).

443. A interpretação desses resultados reflete que a condição de relevância também é marcada por não uniformidade, visto que os grupos de produção e de importação apresentam concepções diferentes quanto ao grau de relevância do preço de lista em seus processos de formulação de preços. Enquanto mais da metade (60%) do segmento de produção crê ser uma contribuição “fundamental”, a totalidade do setor de importação considera no máximo “pouco relevante”.

444. Como conclusão à apuração dos efeitos do “Índice de utilização do preço de lista de outros fornecedores” e da Questão nº 27 “Atribua o grau de importância de cada um dos itens abaixo para o processo de formação de seus preços”, aponta-se um comportamento dicotômico entre segmentos. No caráter de utilidade, apresentado pelo referido Indicador “I-18”, 100% dos produtores e importadores declararam visualizar os preços de lista de seus concorrentes. Por outro lado, no que diz respeito à relevância dessa informação (preço de lista publicado pelos concorrentes), 60% dos produtores declararam que seria fundamental no processo de formação de seu próprio preço, ao passo que 100% dos importadores declararam ser irrelevante ou pouco relevante para a formação de seus preços.

445. No gráfico de pizza do item “b”, que trata do grau de importância do elemento “preço de paridade de importação disponibilizado pela ANP” no processo de formação de preços (sem distinção por segmento) identifica-se que dos 9 agentes respondentes, 1 caracteriza a informação como “irrelevante” (11%), 2 percebem como “pouco relevante” (22%), 1 reconhece ser “relevante” (11%) e 5 identificam como “fundamental” (56%). Portanto, há uma opinião positiva no mercado quanto à divulgação do PPI no site da ANP, visto que 67% dos respondentes consideram o dado ao menos relevante.

446. Quando a análise é estratificada por segmento, o gráfico de barras do item “b” demonstra que na ótica do produtor, o PPI tem grau de importância na formulação de preços considerado “irrelevante” para 20% dos respondentes, “pouco relevante” para 40% e “fundamental” para os 40% restantes. Na ótica do importador, tal grau de relevância do PPI foi caracterizado como “relevante” por 25% dos importadores e suas associações e como “fundamental” para 75% de tal segmento.

447. Interessante notar que os importadores atribuem maior relevância para o processo de formação de seus preços ao PPI do que aos preços de lista publicados pelos concorrentes (que seriam pouco relevantes ou irrelevantes para os importadores).

448. No gráfico de pizza do terceiro item, que questiona qual o grau de relevância do elemento “interação com outros clientes” no processo de formação de preços (sem distinção por segmento) é possível notar que dos 9 agentes respondentes, 4 reconhecem ser “irrelevante” (45%), 1 identifica como “relevante” (11%), 1 percebe como “muito relevante” (11%) e 3, como “fundamental” (33%). Portanto, 55% dos questionados reconhecem a interação com outros clientes como ao menos “relevante”.

449. O gráfico de barras do item “c”, ilustra o grau de importância da interação com outros clientes no processo de formação de preço por parte dos setores de produção e de importação. Consta-se que, dos produtores e associações/sindicatos de produtores, 80% consideram ao menos “relevante”. Através desses resultados, também se aferiu que, dos importadores e associações/sindicatos de importadores, 75% percebem como “irrelevante” e 25%, como “fundamental”.

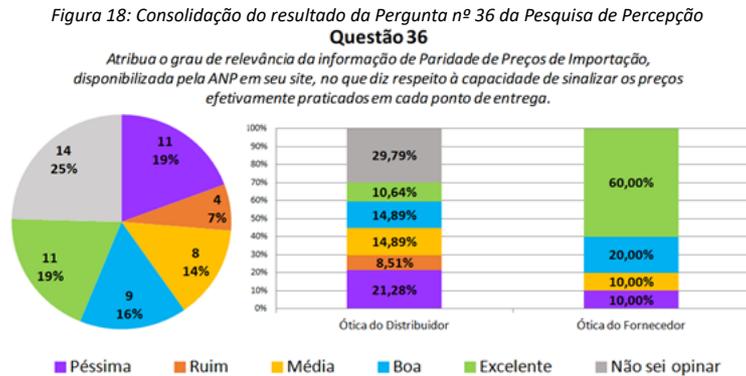
450. Por fim, 80% dos importadores e produtores indicaram outros fatores como fundamentais para o processo de formação de seus preços (desenvolver a análise deste tópico, inclusive em conjunto com a questão 28 que indaga: “No caso de haver marcado outros na questão anterior, especifique os itens indicados” Sugestão: Nessa parte talvez caiba um quadro semelhante ao agrupamento dos comentários.

Avaliação das respostas da pergunta 36

451. A fim de auxiliar a interpretação do item “b” da questão nº27, faz-se necessário analisar a pergunta nº 36 da Pesquisa de Percepção sobre a Resolução ANP 795/2019 que interpela os agentes econômicos acerca do “grau de relevância da informação de Paridade de Preços de Importação, disponibilizada pela ANP em seu site, no que diz respeito à capacidade de sinalizar os preços efetivamente praticados em cada ponto de entrega”. Como opções de resposta, foram apresentadas aos agentes cinco opções numa escala de “péssima”, “ruim”, “média”, “boa”, “excelente” e “não sei opinar”.

452. Antes, contudo, vale indicar brevemente que os Preços de Paridade de Importação calculados pela S&P Global Platts e divulgados pela ANP abarcam os combustíveis gasolina, diesel e querosene de aviação nos portos de Itaqui (MA), Suape (PE), Aratu (BA), Santos (SP), Paranaguá (PR), Manaus (AM) e Tramandaí (RS) e nos pontos de entrega de Guimarães (RN), Duque de Caxias (RJ), Betim (MG), Cubatão (SP), Mauá (SP), Paulínia (SP), São José dos Campos (SP), Araucária (PR) e Canoas (RS). Enquanto os preços de gás liquefeito de petróleo são publicados para os portos de Suape (PE) e Santos (SP). Os Preços de Paridade de Importação, apesar de não estarem dispostos na RANP nº 795/2019, constituem uma das iniciativas da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis de promover maior transparência no processo de formação de preços de combustíveis à sociedade.

453. Os resultados da questão nº 36 são expostos abaixo na Figura 18:



454. A Figura 18 demonstra, através de um gráfico de pizza e de um gráfico de barras, a capacidade, por parte do PPI, de representação dos preços efetivamente praticados em cada ponto de entrega através das escalas: “péssima”, “ruim”, “média”, “boa”, “excelente” e “não sei opinar”. O gráfico de pizza detalha que 26% dos agentes regulados consideram que a relevância do PPI é “péssima” ou “ruim”, 14% considera “média”, 35% acham “boa” ou “excelente” e, os que não souberam opinar corresponderam a 25% dos respondentes. Essa análise não segmentada indica que o grau de relevância do PPI na representação dos reais preços executados é pelo menos “boa” para um pouco mais de um terço do mercado.

455. Verifica-se que a percepção do quesito analisado é dispar ao se avaliar as respostas por segmento de mercado. O gráfico de barras demonstra que, sob a ótica do distribuidor, 29,79% dos agentes que atuam nesse segmento (incluindo as respectivas associações/sindicatos) classificam a capacidade de representação da realidade pelo PPI como “péssima” ou “ruim”, já 14,89% consideram “média”, 25,53% identificam como “boa” ou “excelente” e 29,79% não souberam responder. Sob a ótica do fornecedor há uma melhora de percepção, com apenas 10% dos agentes que atuam no setor (incluindo associações/sindicatos) considerando “péssima”, 10% classificam como “média” e 80% percebem como “boa” ou “excelente” a capacidade de o PPI publicado representar de forma efetiva os preços praticados no mercado.

456. É possível, então, afirmar que os fornecedores e suas associações têm graus maiores de interesse, de conhecimento e de satisfação pelo PPI do que os distribuidores e suas associações.

457. Observa-se, portanto, uma complementaridade dos resultados da Questão aqui analisada com a questão de nº 27, item b, que buscava avaliar o grau de relevância do PPI para a formação dos preços dos agentes. Para essa questão, 67% dos fornecedores e suas associações identificam o PPI como ao menos “relevante” na formação de preços, com os agente atuantes no setor importador conferindo maior importância ao PPI para a formação de seus preços (a totalidade dos agentes consideram essa variável ao menos relevante) do que os agentes ligados ao setor de produção (embora 40% dos agentes do setor tenham considerado fundamental, 60% julgaram o PPI irrelevante ou pouco relevante para o processo de formação de seu preço)

Indicador I-21: Índice de relevância da publicação do preço de lista para o aumento da transparência

458. O indicador “I-21” é definido como Índice de relevância da publicação do preço de lista para o aumento da transparência e constitui indicador de efetividade elaborado a partir da questão nº 34 da Pesquisa de Satisfação que indagou aos agentes “qual o grau de relevância da obrigatoriedade da publicação do preço de lista para o aumento da transparência e redução da assimetria de informação entre os agentes de mercado?” Como opções de resposta, foram apresentadas aos agentes cinco opções numa escala de “1” a “5”, sendo: “1”, irrelevante; “2”, pouco relevante; “3”, relevante; “4”, muito relevante; e “5”, fundamental.

459. Sendo as pontuações respondidas referentes a informações qualitativas, mas metrificáveis, o indicador se propôs a identificar o score médio das respostas e posicionar este resultado em relação à escala supramencionada. Isso se traduziu no seguinte memorial de cálculo:

$$I21 = \frac{\left(\text{Somatório das gradações escolhidas} \right)}{\text{pelos agentes na questão 34}}}{\text{Número total de agentes que responderam à pergunta}}$$

460. Os resultados desse indicador são sintetizados na Tabela 48.

Tabela 48. Resultado do indicador “I-21” por grupo focal.

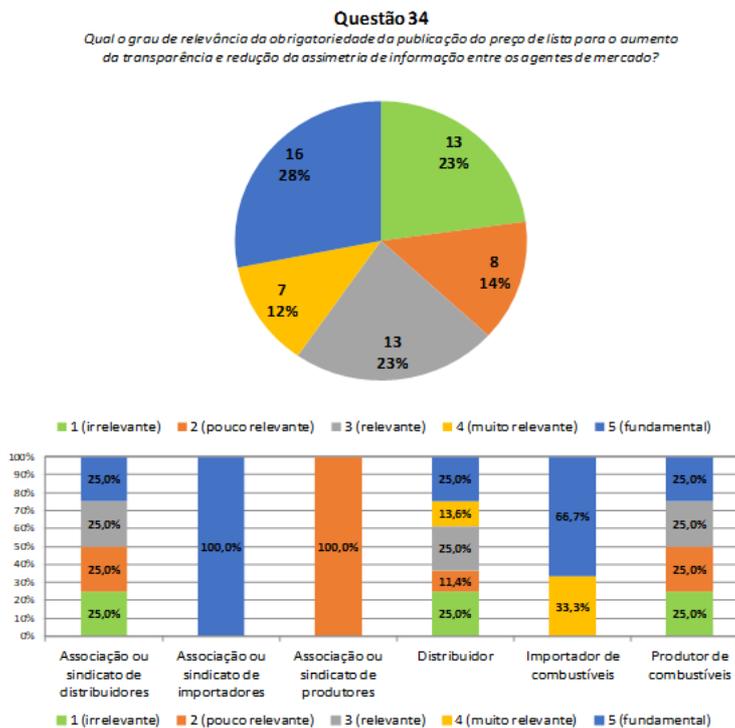
Grupo de Agentes Afetados	Quantidade de Respondentes	Nota Mínima (escala 1 a 5)	Nota Máxima (escala 1 a 5)	Nota Média (escala 1 a 5)	Indicador (I-21)
Ótica do Distribuidor	48	1	5	3,0	3,0
Distribuidores de Asfaltos	12	1	5	2,1	2,1
Distribuidores de Líquidos	23	1	5	3,4	3,4
Distribuidores de QAV/GAV	5	1	5	2,6	2,6
Distribuidores de GLP	9	1	5	3,2	3,2
Associações/Sindicatos Distribuidores	4	1	5	2,8	2,8
Ótica do Fornecedor	9	1	5	3,6	3,6
Produtores	4	1	5	2,8	2,8
Associações/Sindicatos Produtores	1	2	2	2,0	2,0
Importadores	3	4	5	4,7	4,7
Associações/Sindicatos Importadores	1	5	5	5,0	5,0
Total	57	1	5	3,1	3,1

461. Numa escala de 1 a 5, em que 1 é irrelevante e 5 é fundamental, o Indicador atingiu a média 3,0 na ótica do distribuidor e 3,6 na ótica do fornecedor, com média global de 3,1. Distribuidores de líquidos e GLP consideram mais relevante a obrigatoriedade da publicação do preço de lista que os demais agentes que atuam na distribuição de outros produtos. Na ótica dos fornecedores, enquanto o único respondente na categoria “Associações/Sindicatos dos Importadores” avaliou com a nota máxima (5), o respondente do grupo “Associações/Sindicato dos Produtores” avaliou com nota 2, menor valor atingido para um grupo de agentes. A média dos importadores para esse indicador foi de 4,7. Fica claro que para os importadores, ter preços divulgados melhora a transparência e reduz a assimetria entre os agentes de mercado.

Avaliação das respostas da pergunta 34

462. Para complementar os resultados do Indicador "I-21" com a distribuição das respostas à questão nº 34 da Pesquisa de Percepção, é apresentada a Figura 19.

Figura 19. Consolidação do resultado da Questão nº 34 da Pesquisa de Percepção.

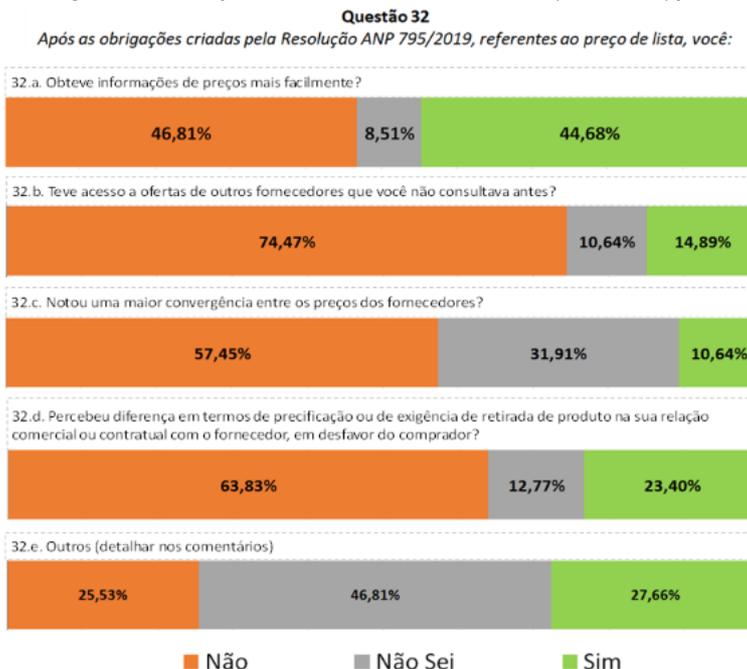


463. A Figura 19 mostra a consolidação das respostas à pergunta nº 34 da Pesquisa de Percepção em dois gráficos: primeiramente, no gráfico de pizza, a distribuição agregada das posições dos agentes e, em seguida, no gráfico de barras, a distribuição por segmento de atuação, sem distinção dos distribuidores entre os distintos produtos comercializados. Verifica-se na primeira ilustração que das 57 respostas a essa pergunta, 36 agentes (63% do total) reconhecem que a obrigatoriedade da publicação do preço de lista, é, no mínimo, relevante para o aumento da transparência e redução da assimetria de informação entre os agentes de mercado. Desagregando os resultados, fica evidenciada a preferência de cada grupo de agentes. No segmento de importação, 100% dos importadores (equivalente a 3 respondentes) consideram fundamental ou muito relevante a obrigatoriedade da divulgação dos preços em lista, seguidos de suas respectivas associações/sindicato cujo único respondente considerou fundamental. Entre os distribuidores, 63,6% consideram a obrigatoriedade pelo menos relevante. Essa mesma percepção se verifica em 50% dos respondentes do grupo de produtores e de Associação ou sindicato de distribuidores. O único respondente do grupo de Associações/Sindicatos Produtores considerou pouco relevante.

Avaliação das respostas da pergunta 32

464. A pergunta 32, de certa forma, visa avaliar em que medida os agentes distribuidores perceberam alguns dos potenciais efeitos das determinações da Resolução ANP nº 795/2019. A Figura 20 sumariza as respostas obtidas.

Figura 20. Consolidação do resultado da Questão nº 32 da Pesquisa de Percepção



Fonte: elaboração própria a partir da pesquisa de percepção.

32 a – Obteve as informações de preço mais facilmente?

A resposta denota uma percepção de vantagem para quase a metade dos respondentes, dado que 44,68% entenderam que passaram a obter informações de preços mais facilmente. Note-se que 46,81% dos respondentes apontaram que não obtiveram informações mais facilmente, o que pode significar que nada tenha mudado para eles. Considerando essa suposição, infere-se que a regra beneficiou quase metade dos respondentes e, nesse sentido, seu resultado foi positivo.

32 b – Teve acesso a oferta de outros fornecedores que você não consultava antes?

Do total dos respondentes, 14,89% afirmaram que tiveram acesso a ofertas de fornecedores que não consultavam antes (todos distribuidores de líquidos). Por outro lado, aproximadamente três quartos (74,47%) dos respondentes disseram que não tiveram acesso a oferta de outros fornecedores que não consultavam antes. O acesso a oferta de outros fornecedores, ainda que para uma parcela pequena dos respondentes, é bastante relevante porque representa o cumprimento de uma condição necessária (mas não suficiente) para que os preços em lista ensejem alguma alteração na dinâmica do mercado.

32 c – Notou uma maior convergência entre os preços dos fornecedores?

De acordo com as respostas enviadas, 57,45% afirmaram que não notaram uma maior convergência de preços entre os fornecedores após as obrigações da RANP 795/2019 referentes aos preços de lista, 10,64% afirmaram ter percebido uma maior convergência, e 31,91% não souberam responder. Apesar da reduzida proporção de agentes que percebeu maior convergência entre os preços dos fornecedores após os preços de lista, é importante uma atuação no sentido de avaliar em que medida essa percepção tem por base elementos concretos. Ademais, é importante ressaltar a elevada proporção de respondentes que não souberam opinar ao serem questionados (31,91%) que pode estar associada a uma dificuldade em responder à pergunta, mesmo dispondo da informação para tanto, ou à percepção de não ter informação suficiente para avaliar o que foi solicitado.

32 d – Percebeu diferença em termos de precificação ou exigência de retirada do produto na sua relação comercial ou contratual com o fornecedor, em desfavor do comprador?

Nesse item, 63,83% dos respondentes responderam que não perceberam diferença, o que demonstra que, considerando os elementos avaliados, para quase 65% dos respondentes, o preço em lista não teria prejudicado os distribuidores em sua relação comercial com seus respectivos fornecedores. Por outro lado, 23,40% (11 respondentes) responderam sim, dos quais a maioria (7 agentes) distribuidores de asfaltos, 3 distribuidores de líquidos e 1 da Associação ou sindicato de distribuidores. As respostas mostram que o setor de distribuição de asfaltos percebeu com mais clareza a alteração normativa e sentiu-se prejudicado em relação ao fornecedor.

32 e – Outros

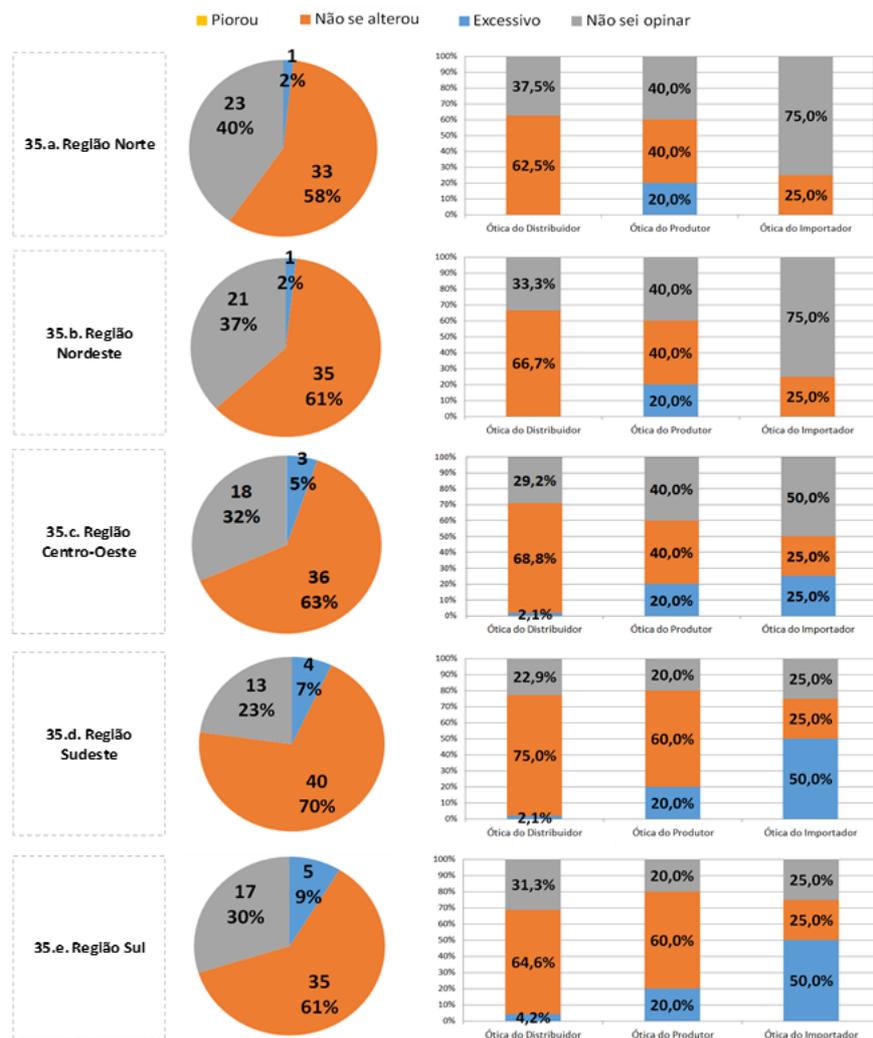
Dentre os comentários apresentados nessa questão aberta, destacam-quatro provenientes do setor de asfalto que tratam da **dificuldade em encontrar os preços do produto no site da Petrobras**. Outra reclamação deste setor refere-se à **não divulgação regular dos preços pelos fornecedores**. Neste item, uma distribuidora de gás, que detém aproximadamente 20% do mercado de GLP (SindiGas, 2020), manifestou **posição contrária à obrigatoriedade de divulgação dos preços**.

Avaliação das respostas da questão 35

465. A questão 35, destinada a aferir a percepção dos agentes acerca de como ficou o grau de transparência dos preços por região do país a partir da Resolução ANP 795, aponta para uma percepção mais frequente de que não houve alteração, e uma elevada proporção de respondentes que não soube opinar.

Figura 21. Consolidação do resultado da Questão nº 35 da Pesquisa de Percepção

Questão 35
A partir da Resolução ANP 795/2019, o grau de transparência* dos preços em cada uma das regiões do país:
* Transparência: quanto maior e mais claro o conhecimento sobre os preços a serem praticados, maior a transparência.



466. O percentual de respostas na opção “não alterou”, apesar de predominante em todo o país, apresentou diferenças entre regiões. Na região Sudeste, esse percentual foi de 70%, enquanto nas regiões Nordeste, Centro-Oeste e Sul, os percentuais estiveram pouco acima de 60%. A região com menor índice de respostas na opção “não alterou” foi a Norte, com 58%.

467. Em resumo, a soma das respostas “não sei opinar” e “não alterou” a respeito do grau de transparência de preços foi superior a 90%, alcançando 98% nas regiões Norte e Nordeste, demonstrando que os agentes não perceberam efeitos dos preços em lista sob a transparência de preços no mercado.

468. O grande número de respostas na alternativa “não sei opinar” pode revelar desinformação sobre o tema ou mesmo dificuldade na compreensão do enunciado. Na região Norte, este percentual chegou a 40%, e, nas demais regiões ficou entre 37% e 30%, com exceção da região Sudeste, onde este percentual foi de 23%. É provável que essa discrepância na percepção dos agentes esteja relacionada ao grau de concentração geográfica do mercado. Em um mercado geograficamente tão amplo e disperso como a região Norte, onde os custos de transporte são elevados, os agentes devem ter uma menor percepção dos benefícios dos preços em lista, ao contrário da região Sudeste, que concentra grande parte da população e a concorrência entre os agentes é maior. A opção “excessivo” variou entre 9% e 2%, sendo o maior percentual no Sul do país, e o menor nas regiões Norte e Nordeste.

469. Desagregando pelas óticas do distribuidor, produtor e importador, os resultados mudam, porém devemos considerar que o número de respondentes em cada categoria difere consideravelmente. o que pode ter efeito sobre os resultados.

470. A opção “não se alterou” está proporcionalmente mais presente na ótica do distribuidor, cujas participações estão acima de 60% em todas as regiões (e acima de 70% na região Sudeste). Na ótica do produtor esta opção aparece com 60%, nas regiões Sudeste e Sul, e 40% nas demais. Já a opção “não sei opinar”, está mais presente na ótica do importador, nas regiões Norte e Nordeste onde 75% dos respondentes demonstraram essa percepção e na região Centro-Oeste, 50% desses respondentes. A opção “excessivo” é mais expressiva na ótica do importador, nas regiões Sudeste e Sul onde 50% dos respondentes informaram ter esta percepção.

IV.2.3. Da Avaliação Econômica

471. A avaliação econômica dos dispositivos relativos ao preço de lista, já exaustivamente descritos no início deste capítulo, refere-se essencialmente aos eventuais custos da implementação do preço de lista pelos produtores e importadores de derivados de petróleo, bem como pelos distribuidores que realizam a comercialização dos produtos supracitados com congêneres.

472. Essa limitação da avaliação econômica aos custos decorre do fato de que os benefícios econômicos da implementação da medida estão no core do seu resultado esperado, ou da sua contribuição para o atingimento dos objetivos da RANP 795/2019 e, portanto, comportam o objeto da seção IV.1.2, relativo à avaliação de impacto.

Indicador I-19: Índice de onerosidade da obrigação de publicação dos preços de lista

473. A mensuração da percepção dos agentes acerca dos custos está no indicador I-19, denominado Índice de onerosidade da obrigação de publicação dos preços de lista, o mesmo tem como fonte de informação a questão nº 29 da Pesquisa de Percepção, a qual inquiriu os agentes regulados a avaliar a afirmação de que a introdução da Resolução ANP nº 795/2019 para a publicação de preços de lista trouxe custos significativos à empresa. As opções de resposta variavam em uma escala de “1” a “5” sendo: “1”, discordo totalmente, “2”, discordo parcialmente, “3”, indiferente, “4”, concordo parcialmente, e “5”, concordo totalmente.

Tabela 49. Indicador para avaliação econômica da RANP 795/2019

KPI	Natureza do indicador	Tipo de Avaliação	Objetivo gerencial	Unidade de medida	Fonte de informação	Objetivo Regulatório mencionado
I-19	Qualitativa	Avaliação Econômica	Índice de onerosidade da obrigação de publicação dos preços de lista	Percentual	Questionário	1

Fonte: Pesquisa de Percepção sobre a Resolução ANP 795/2019

474. Partindo dos resultados obtidos na questão nº 29, o indicador “I-19” é estabelecido pelo seguinte memorial de cálculo:

$$I19 = \frac{\left(\begin{array}{c} \text{Número de avaliações que concordam, parcial ou totalmente,} \\ \text{com a afirmação proposta pela questão 29} \end{array} \right)}{\text{Número total de agentes que responderam à pergunta}}$$

475. Os resultados desse indicador são sintetizados na Tabela 50.

Tabela 50. Resultado do indicador “I-19” por grupo focal.

Grupo de Agentes Afetados	Quantidade de Respondentes	Quantidade de Respostas por Quesito					Indicador (I-19)
		1 (discordo totalmente)	2 (discordo parcialmente)	3 (indiferente)	4 (concordo parcialmente)	5 (concordo totalmente)	
Ótica do Distribuidor	1	0	0	1	0	0	0,0%
Distribuidores	0	0	0	0	0	0	0%
Associações/Sindicatos Distribuidores	1	0	0	1	0	0	0%
Ótica do Fornecedor	9	8	1	0	0	0	0,0%
Produtores	4	3	1	0	0	0	0%
Associações/Sindicatos Produtores	1	1	0	0	0	0	0%
Importadores	3	3	0	0	0	0	0%
Associações/Sindicatos Importadores	1	1	0	0	0	0	0%
Total	10	8	1	1	0	0	0,0%

Fonte: Pesquisa de Percepção sobre a Resolução ANP 795/2019

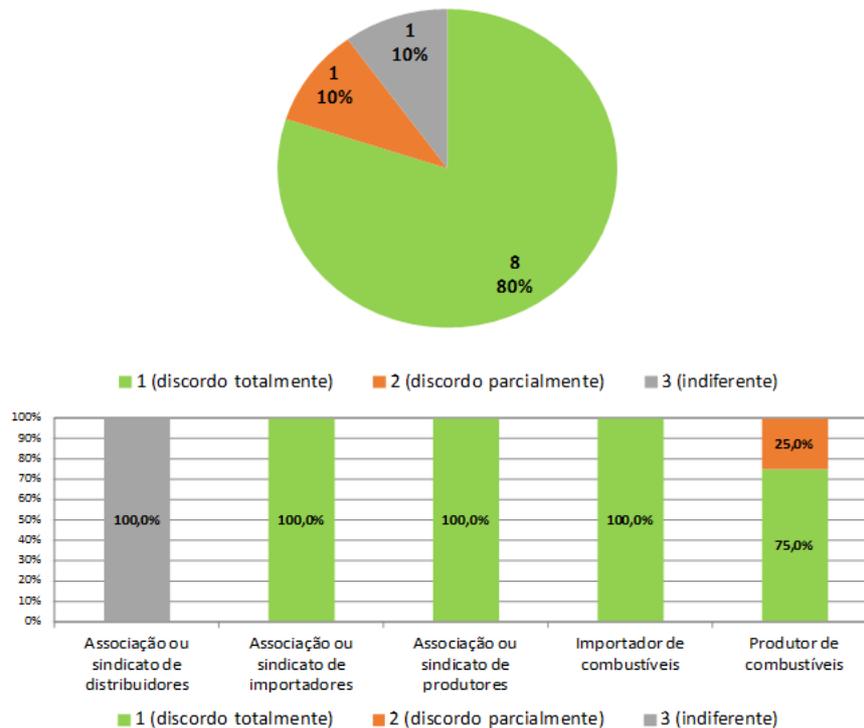
476. A tabela 50 demonstra que o Índice de onerosidade da obrigação de publicação dos preços de lista apresenta resultado o mais satisfatório possível, igual a zero. No grupo representativo da ótica do fornecedor, os agentes concentraram suas visões na discordância total à afirmação da questão. Quanto ao grupo representativo dos distribuidores, houve apenas uma participação no questionário, na qual uma Associação/Sindicato Distribuidor mostrou-se indiferente à afirmação.

477. De modo a complementar os resultados do Indicador “I-19”, a distribuição das respostas à questão nº 29 da Pesquisa de Percepção é apresentada a Figura 22.

Figura 22. Consolidação do resultado da Questão nº 29 da Pesquisa de Percepção.

Questão 29

Avalie a afirmação: a exigência introduzida pela Resolução ANP 795/2019 para a publicação dos preços de lista trouxe custos significativos à empresa.



Fonte: Pesquisa de Percepção sobre a Resolução ANP 795/2019

478. A Figura 22 mostra a consolidação das respostas à questão nº 29 da Pesquisa de Percepção em dois gráficos: primeiramente, no gráfico de pizza, a distribuição agregada das posições dos agentes e, em seguida, no gráfico de barras, a distribuição por segmento de atuação, sem distinção dos distribuidores entre os distintos produtos comercializados.

479. No primeiro caso, das 10 respostas obtidas, em 9 delas (90%) os agentes regulados discordam, ao menos parcialmente, da afirmação realizada de que “a exigência introduzida pela Resolução ANP nº 795/2019 para a publicação de preços de lista trouxe custos significativos à empresa”, sendo que, grande parte dos agentes (80%), discorda totalmente da afirmação. A abertura desse resultado para os grupos focais, no segundo gráfico, evidencia a percepção de que os custos com a publicação dos preços de lista são irrelevantes ao longo dos segmentos abordados.

480. A ampla disseminação da percepção, entre os agentes que arcaram com a publicação dos preços de lista, de que não houve custos significativos a partir da implementação da RANP nº 795/2019 é um indicativo bastante contundente de que esses custos, de fato, foram irrelevantes.

IV.3. Da Obrigatoriedade do Envio do Valor Unitário e da Modalidade de Frete via Simp

481. A Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997 (Lei do Petróleo), em seu artigo 8º, atribuiu à ANP o papel de implementar a política nacional de petróleo, gás natural e biocombustíveis, com ênfase na proteção dos interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos. Em atenção à mesma Lei, essa atribuição não é exercida por meio do controle de preços, mas sim por meio da proteção do processo competitivo nos mercados regulados, uma vez que o referido diploma legal também estabelece, entre os princípios e objetivos da política energética nacional, a promoção da livre concorrência.

482. A fim de cumprir as disposições legais, a ANP, por meio da Superintendência de Defesa da Concorrência (SDC), acompanha e publica em seu sítio eletrônico uma variedade de informações de preço de produtos regulados, que são referência de pesquisa para o mercado e também para a sociedade em geral, apresentando dados atuais e relevantes para a realização de estudos e análises de diversos mercados regulados pela Agência.

483. Nesse contexto, a remessa de dados de valor unitário e de modalidade de frete abarcada pela Resolução ANP nº 795 tem por objetivo ampliar a base de dados da ANP, propiciando melhores condições para que a Agência realize as análises e estudos que julgar necessários.

IV.3.1. Da Avaliação do Processo

484. A ANP monitora dados de produção e movimentação de produtos regulados na cadeia de *midstream* e *downstream* por meio do Simp (Sistema de Informações de Movimentação de Produtos), possibilitando à Agência o acompanhamento da evolução do mercado de combustíveis nos diferentes setores.

485. Tais dados são encaminhados mensalmente por meio do i-Simp e abrange: produtores; coletores, rerrefinadores ou coletores-rerrefinadores de óleo lubrificante; distribuidoras; agentes autorizados a operar dutos e terminais; empresas de comércio exterior e empresa comercial exportadora; transportadores-revendedores-retalhistas (TRR) e transportadores-revendedores-retalhistas na navegação interior (TRRNI); e outros agentes que exerçam atividades relacionadas ao setor.

486. O primeiro envio de informações à ANP, de acordo com os procedimentos descritos na Resolução ANP nº 17, de 21 de agosto de 2004, ocorreu no mês de fevereiro de 2005, relativo ao mês vencido de janeiro de 2005. Todavia, ainda não havia previsão para envio de informações referentes a modalidades de frete e valores unitários praticados pelos agentes.

487. Após aperfeiçoamentos tecnológicos promovidos ao Simp, possibilitando o recebimento de dados de preços e fretes, respectivamente nos campos 24 e 27, foi publicada a Resolução ANP nº 729, de 11 de maio de 2018, a qual dispõe sobre os procedimentos de remessa de informações de movimentação à ANP por agentes regulados.

488. A obrigatoriedade de preenchimento desses dois campos no Simp foi introduzida em novembro de 2018 para os distribuidores de combustíveis de aviação. Progressivamente, foi estendida a: (i) distribuidores de GLP e óleos combustíveis (agosto de 2019); (ii) distribuidores de combustíveis líquidos automotivos (outubro de 2019); distribuidores de produtos asfálticos, solventes e lubrificantes (dezembro de 2019); importadores de derivados de petróleo e etanol anidro (janeiro de 2020); produtores de derivados de petróleo (março de 2020); TRR e TRRNI (maio de 2020); e fornecedores de biocombustíveis (agosto de 2020). Exportadores foram introduzidos em novembro de 2020.

489. A modalidade de frete e o valor unitário de um produto correspondem às informações constantes nas notas fiscais eletrônicas declaradas via Simp e se referem, de acordo com a Resolução ANP nº 795/2019, a todas as operações de venda de um dado produto realizadas por produtores, importadores ou distribuidores. Dessa forma, essa base de dados representa o universo estatístico dessas operações.

490. Enquanto o campo 24, dedicado à modalidade do frete, é preenchido com um dos seguintes valores: 10 – contratação por conta do remetente (CIF), 11 – contratação por conta do destinatário (FOB), 12 – contratação por conta de terceiros, 13 – transporte próprio por conta do remetente, 14 – transporte próprio por conta do destinatário, e 19 – sem ocorrência de transporte; o campo 27, destinado ao valor unitário, é preenchido com o preço de comercialização de cada produto, conforme nota fiscal, em reais por quilo (para GLP, óleos combustíveis e produtos asfálticos) ou em reais por litro (para os demais produtos). A parte inteira do valor unitário contém 3 algarismos e a decimal contém 4.

491. A auditoria desses dados inclui, entre outros expedientes: critérios amostrais, cruzamento de dados declarados por distintos agentes e apuração da informação fiscal. Os erros de declaração eventualmente detectados nos procedimentos de auditoria motivam questionamentos, orientação, notificação e/ou autuação do agente econômico regulado por declaração de informação inverídica ao órgão regulador.

492. De modo a obter subsídios para elaboração dessa Avaliação de Resultado Regulatório – ARR, a Agência direcionou, por meio de mensagem eletrônica datada de 14 de setembro de 2020, um questionário denominado “Pesquisa de Percepção sobre a Resolução ANP 795/2019” a diversos agentes contendo, por exemplo, uma afirmação acerca da existência de dificuldades no cumprimento da exigência de envio do valor unitário e da modalidade de frete. A partir das respostas a esse questionário e do trabalho interno de auditoria dos dados encaminhados foi possível construir os indicadores ilustrados na Tabela 51.

Tabela 51. Indicadores para avaliação de implementação (processo) da RANP 795/2019 quanto ao envio de dados de valor unitário e modalidade de frete.

KPI	Natureza do indicador	Tipo de indicador	Objetivo gerencial	Unidade de medida	Fonte da informação	Objetivo regulatório relacionado*
I-23	Qualitativa	Indicador de Processo	Índice de dificuldade no envio do valor unitário e modalidade de frete	Percentual	Questionário	3
I-27	Quantitativa	Indicador de Processo	Índice de reprocessamento de informações de valor unitário e/ou de modalidade de frete	Percentual	SIMP	3

*(3) Ampliar as bases de dados de preços à disposição da ANP.

Indicador "I-23" - Índice de dificuldade no envio do valor unitário e modalidade de frete

493. Esse indicador foi empregado para mensurar o patamar de dificuldade dos respondentes acerca do encaminhamento de ambas as informações e quantifica a porcentagem de agentes que concordam em algum grau com a afirmação proposta pela questão 41 (“encontrei dificuldades no cumprimento da exigência trazida pela Resolução ANP nº 795/2019 quanto ao envio do valor unitário e da modalidade de frete”), perante o conjunto de respondentes, como mostra a fórmula a seguir:

$$I-23 = \frac{\text{(quantitativo de agentes que concordam, parcial ou totalmente, com a afirmação proposta pela questão 41)}}{\text{(quantitativo total de agentes que responderam à pergunta)}}$$

494. Utilizando-se os dados contidos na Tabela 52, a qual consolida as respostas sob as óticas do distribuidor e do fornecedor para a obtenção do “I-23”, conclui-se que 21,1% dos agentes encontraram dificuldade no envio do valor unitário e/ou modalidade de frete, destacando-se os percentuais similares resultantes das manifestações dos dois grupos: 20,8% e 22,2%.

Tabela 52: Resultados do Indicador "I-23", por grupo focal, para a afirmação: “encontrei dificuldades no cumprimento da exigência trazida pela Resolução ANP nº 795/2019 quanto ao envio do valor unitário e da modalidade de frete”.

Grupo de Agentes Afetados	Quantidade de Respondentes	Quantidade de Respostas por Quesito					I-23
		1 (discordo totalmente)	2 (discordo parcialmente)	3 (indiferente)	4 (concordo parcialmente)	5 (concordo totalmente)	
Ótica do Distribuidor	48	13	1	24	7	3	20,8%
Distribuidores de Asfaltos	12	7	0	3	2	0	17%
Distribuidores de Líquidos	23	5	1	15	1	1	9%
Distribuidores de QAV/GAV	5	1	0	4	0	0	0%
Distribuidores de GLP	9	0	0	4	3	2	56%
Associações/Sindicatos Distribuidores	4	1	0	2	1	0	25%
Ótica do Fornecedor	9	6	0	1	2	0	22,2%
Produtores	4	2	0	1	1	0	25%
Associações/Sindicatos Produtores	1	0	0	0	1	0	100%
Importadores	3	3	0	0	0	0	0%
Associações/Sindicatos Importadores	1	1	0	0	0	0	0%
Total	57	19	1	25	9	3	21,1%

Fonte: Pesquisa de Percepção sobre a Resolução ANP 795/2019 – Questão 41.

495. Merecem apontamentos, sob a ótica do distribuidor, que 56% das empresas respondentes que atuam no mercado de GLP tenham encontrado dificuldades no cumprimento da exigência trazida pela Resolução ANP nº 795/2019 quanto ao envio do valor unitário e da modalidade de frete, ao passo que nenhuma participante do setor de combustíveis de aviação tenha admitido alguma adversidade.

496. Já na ótica do fornecedor, não houve concordância com a afirmação no segmento de importação, enquanto na produção, 40% dos respondentes teriam vivenciado alguma dificuldade.

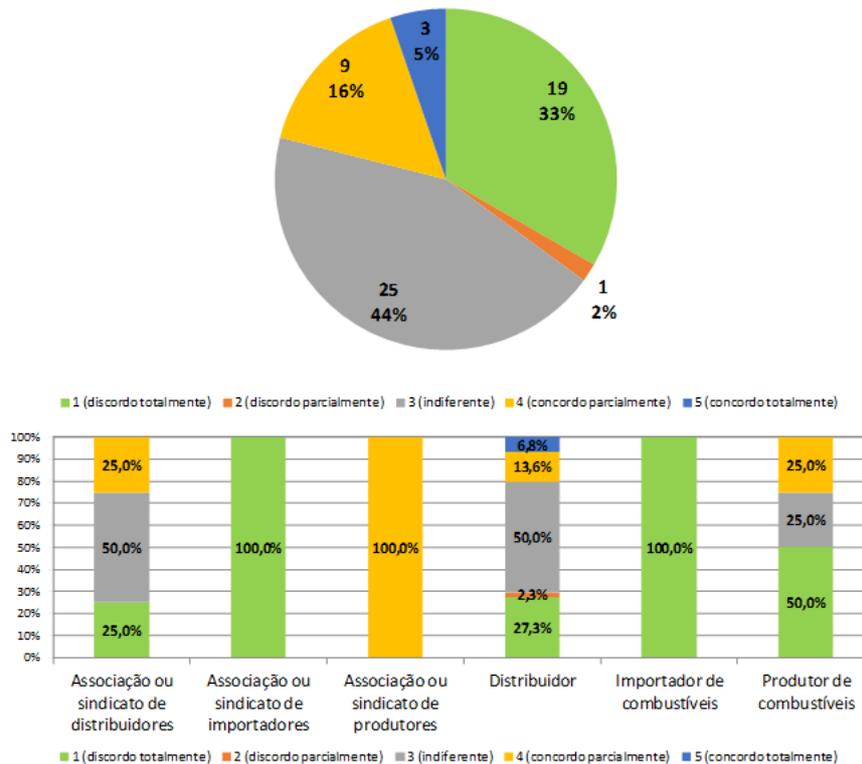
Respostas à Pergunta nº 41 da Pesquisa de Percepção

497. A distribuição das respostas à questão nº 41 da Pesquisa de Percepção é mostrada na Figura 23, tanto de maneira agregada, quanto segmentada por ramo de atuação dos respondentes, sem distinção entre os diversos produtos comercializados.

Figura 23. Consolidação do resultado da questão 41 da Pesquisa de Percepção.

Questão 41

Avalie a seguinte afirmação: encontrei dificuldades no cumprimento da exigência trazida pela Resolução ANP 795/2019 quanto ao envio do valor unitário e modalidade de frete.



Fonte: Pesquisa de Percepção sobre a Resolução ANP 795/2019.

498. O primeiro gráfico revela que 45 agentes (ou 79% do total) não encontraram maiores dificuldades no cumprimento da exigência trazida pela Resolução ANP nº 795/2019 quanto ao envio do valor unitário e da modalidade de frete, uma vez que 33% deles discordaram totalmente da afirmação, 2% discordaram parcialmente e 44% se declararam indiferentes. Por outro lado, 16% dos agentes impactados concordaram parcialmente com a assertiva, enquanto 5% concordaram totalmente.

499. O desmembramento desse resultado para os grupos focais, exibido no gráfico de barras, confirma que quase todas as categorias responderam contrariamente à existência de problemas quanto ao perfeito atendimento da norma. Apenas uma distribuidora, representada por um membro que não encaminha dados de comercialização via Simp, concordou totalmente com a afirmação presente na questão 41: "encontrei dificuldades no cumprimento da exigência trazida pela Resolução ANP nº 795/2019 quanto ao envio do valor unitário e da modalidade de frete".

500. Em contrapartida, a associação de importadores e os importadores julgaram não haver quaisquer dificuldades, ao passo que 79,6% dos distribuidores e 75% dos produtores e das associações de distribuidores não concordaram com a afirmação proposta ou se mostraram indiferentes.

501. Esses percentuais atestam o pleno entendimento acerca do exigido pela Resolução ANP nº 795/2019 quanto ao correto envio de valores unitários e modalidades de frete por cerca de 80% dos agentes respondentes que, de fato, encaminham esses dados via Simp (produtores, importadores e distribuidores).

Indicador "I-27" - Índice de reprocessamento de informações de valor unitário e/ou de modalidade de frete

Para comprovar o baixo grau de dificuldade dos agentes no cumprimento da exigência trazida pela norma quanto ao envio dessas duas informações, foi empregado o Indicador "I-27", conforme Tabela 53.

Tabela 53. Indicador para avaliação de processo da RANP 795/2019 quanto ao reprocessamento de dados de valor unitário e/ou modalidade de frete.

KPI	Natureza do indicador	Tipo de indicador	Objetivo gerencial	Unidade de medida	Fonte da informação	Objetivo regulatório relacionado*
I-27	Quantitativa	Indicador de Processo	Índice de reprocessamento de informações de valor unitário e/ou de modalidade de frete	Percentual	SIMP	3

*(3) Ampliar as bases de dados de preços à disposição da ANP

502. O objetivo do KPI "I-27", cuja fórmula está descrita a seguir, é dimensionar o percentual de agentes que, por força da Resolução ANP nº 795/2019, possuem obrigatoriedade de envio de informações de valor unitário e modalidade de frete, mas que declararam uma ou ambas equivocadamente, segundo auditoria executada pela Agência, e necessitaram reprocessar os dados originalmente encaminhados referentes ao mês de setembro de 2020.

$$I-27 = \frac{\text{(quantitativo de agentes que possuem obrigatoriedade de envio de informações de valor unitário e modalidade de frete, por força da RANP 795/2019, e as declararam equivocadamente)}}{\text{(quantitativo de agentes que possuem obrigatoriedade de envio de informações de valor unitário e modalidade de frete, por força da RANP 795/2019)}}$$

503. A ANP apurou, utilizando o Indicador "I-27", que 10% das empresas encaminharam, via Simp, dados de valor unitário e/ou modalidade de frete incorretos referentes às operações realizadas em setembro de 2020.

504. De modo a suprimir tais equívocos, todos esses agentes receberam novamente orientações da ANP, por meio de mensagem eletrônica, para reprocessarem seus dados em conformidade com o determinado nos manuais do usuário do SIMP e em <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/precos-e-defesa-da-concorrenca/precos/transparencia-de-precos-de-produtores-importadores-e-distribuidores/transparencia-de-precos-de-produtores-importadores-e-distribuidores>.

505. Em função desses recorrentes auxílios repassados pelos colaboradores da ANP às empresas que apresentaram dificuldades quanto ao correto envio dessas informações, nota-se tendência de redução nesse percentual, que registra aumento somente no primeiro mês de encaminhamento de dados por alguma nova empresa cumpridora da obrigatoriedade.

IV.3.2. Da Avaliação de Impacto

506. A Resolução ANP nº 795, de 5 de julho de 2019, em seu capítulo V, dispõe que:

Art. 10. Os dados e informações de que trata esta Resolução poderão ser utilizados pela ANP para a disponibilização de estatísticas à sociedade e para a realização de estudos do comportamento dos preços dos derivados de petróleo e biocombustíveis, incluindo a comparação com mercados internacionais de referência.

Art. 11. Os dados referentes a preços praticados pelos agentes econômicos regulados obtidos pela ANP poderão estar sujeitos a agregação estatística, quando da sua publicação, bem como incluir defasagem temporal, de modo a preservar informações abrangidas por sigilo legal ou minimizar possíveis efeitos anticoncorrenciais.

507. Adicionalmente, a Resolução ANP nº 729, de 11 de maio de 2018, que dispõe sobre os procedimentos de remessa de informações à ANP pelos agentes regulados que menciona, prevê, em seu art. 3º, que as informações declaradas pelos agentes regulados terão a sua integridade, confidencialidade e disponibilidade garantidas conforme as normas, procedimentos e controles da ANP, com base na legislação aplicável.

508. Dessa forma, o recebimento por meio do Sistema de Informações de Movimentação de Produtos (Simp) de valores unitários e de modalidades de frete inerentes às operações de venda realizadas por produtores, importadores e distribuidores, bem como a publicação no *website* da ANP de preços médios de venda de derivados de petróleo e biocombustíveis praticados e enviados por esses agentes regulados, visam a:

- ampliar a transparência no processo de formação de preços dos combustíveis;
- ampliar as bases de dados de preços à disposição da ANP; e
- contribuir para a atividade de detecção de indícios econômicos de condutas anticompetitivas.

509. **A avaliação a ser feita neste tópico, no entanto, está relacionada ao item (b), conforme objetivo regulatório estabelecido pela Ranp 795, observado no Tabela 4, Seção III.1.3.1 deste Relatório.** O disposto nos itens (a) e (c) são possíveis resultados da utilização de uma base mais completa de dados.

510. Desta forma, para a identificação das consequências derivadas da aplicação da Resolução ANP nº 795/2019 no que tange ao encaminhamento de dados de valor unitário e modalidade de frete, e objetivando à realização da presente Avaliação de Impacto, foram utilizados quatro indicadores de efetividade, de acordo com o detalhado na Tabela 54.

Tabela 54. Indicadores para avaliação de impacto da RANP 795/2019 quanto ao envio de dados de valor unitário e modalidade de frete.

KPI	Natureza do indicador	Tipo de indicador	Objetivo gerencial	Unidade de medida	Fonte da informação	Objetivo regulatório relacionado*
I-24	Quantitativa	Indicador de efetividade	Índice de cobertura do território nacional quanto às informações de valor unitário e modalidade de frete para distribuição de produtos regulados	Percentual	SIMP	3
I-25	Quantitativa	Indicador de efetividade	Índice de preços publicados, por segmento, no sítio eletrônico da ANP	Percentual	SIMP	3
I-26	Quantitativa	Indicador de efetividade	Índice de agentes com preços publicados, por segmento, no sítio eletrônico da ANP	Percentual	SIMP	3
I-28	Quantitativa	Indicador de efetividade	Índice de declaração, por agente, de informações de valor unitário e modalidade de frete	Percentual	SIMP	3

(3) Ampliar as bases de dados de preços à disposição da ANP.

Indicador "I-24" - Índice de cobertura do território nacional quanto às informações de valor unitário e modalidade de frete para distribuição de produtos regulados

511. O KPI "I-24" constitui indicador de efetividade que visa a medir a cobertura do território nacional quanto às informações de valor unitário e modalidade de frete para a atividade de distribuição dos seguintes grupos de produto: gasolina C; etanol hidratado; óleo diesel B; gás liquefeito de petróleo – GLP; combustíveis de aviação; solventes; lubrificantes; óleos combustíveis; e produtos asfálticos.

512. Para o cálculo desse indicador, cuja fórmula está descrita a seguir, foram considerados o número de localidades de destino dos produtos supramencionados, cujas comercializações informadas via Simp ocorreram no mês de setembro de 2020, além do quantitativo total de municípios atualmente existente no País, 5.570, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>):

$$I-24 = \frac{(\text{quantitativo de municípios de destino com dados de valor unitário e modalidade de frete informados no segmento de distribuição})}{(\text{número total de municípios do Brasil})}$$

513. A quantidade de localidades constantes nos dados enviados pelos distribuidores, por produto, assim como o índice de cobertura do território nacional, está apresentada na próxima tabela, a qual consolida esses resultados para a obtenção do Indicador "I-24".

Tabela 55: Resultados do Indicador "I-24", por produto regulado pela ANP.

Distribuição (ref.: setembro/2020)	Produto	Quantidade de municípios	Índice de cobertura do País
	Gasolina C	5.454	97,9%
	Óleo diesel B	5.416	97,2%
	GLP	4.341	77,9%
	Etanol hidratado	4.191	75,2%
	Lubrificantes	1.437	25,8%
	Produtos asfálticos	976	17,5%
	Solventes	580	10,4%
	Combustíveis de aviação	539	9,7%
	Óleos combustíveis	174	3,1%
Total	5.502	98,8%	

Fonte: Simp – ANP.

514. De posse desses dados, constata-se que a gasolina C foi o combustível que apresentou o maior índice de cobertura quanto às informações de valor unitário e modalidade de frete para distribuição de produtos regulados pela ANP, alcançando 98% dos municípios nacionais, 38 cidades a mais que o óleo diesel B. Já o GLP apresentou o índice de 78%, ao passo que, para o etanol hidratado, o índice foi de 75%. Lubrificantes, produtos asfálticos, solventes, combustíveis de aviação e óleos combustíveis foram destinados, segundo as informações prestadas, a 26%, 18%, 10%, 10% e 3% dos municípios nacionais, respectivamente. Somados, esses combustíveis foram distribuídos a 5.502 cidades, o que representa 99% do País.

515. Em relação aos combustíveis automotivos e GLP, percebe-se o enorme ganho que a Agência e a sociedade em geral obtiveram, uma vez que, por meio do levantamento de preços da ANP, programa de monitoramento de preços praticados por postos revendedores e distribuidoras, no qual se faz necessária a contratação de empresa de pesquisa, "apenas" 459 municípios são contemplados, ou seja, pouco mais de 8% das cidades brasileiras, as quais foram selecionadas a partir de critérios econômicos, em função de variáveis como renda, população, número de vendas e frota de veículos.

516. Em síntese, destaca-se que enquanto o levantamento de preços fornece dados amostrais, o i-Simp propicia à ANP o recebimento de dados do universo de comercializações desses e de outros produtos, propiciando ampliação das bases de dados de preços à disposição da ANP.

517. Ademais, como o recebimento desses dados de preços foi viabilizado por um sistema próprio da Agência, os únicos custos à ANP são os inerentes à sua manutenção, ao passo que a coleta dos preços de distribuição representava um custo anual adicional ao levantamento de preços, o que pode ser

comprovado pela redução do valor da atual contratação.

Indicador "I-25" - Índice de preços publicados, por segmento, no sítio eletrônico da ANP

518. O "I-25", assim como o "I-24", também representa um indicador de efetividade, e determina o percentual de valores unitários publicados no sítio eletrônico da Agência, após agrupamento estatístico e segregação por segmento, considerando-se a totalidade das operações contendo dados de preço enviados pelos agentes por meio do Simp:

$$I-25 = \frac{\text{(quantitativo de valores unitários publicados no sítio eletrônico da ANP, por segmento)}}{\text{(número total de operações com valores unitários recebidos via Simp)}}$$

519. A Tabela 56 exhibe os resultados do Indicador "I-25", segregados por segmento, relativos aos envios dos valores unitários das vendas realizadas pelos agentes abarcados pela Resolução ANP nº 795/2019, em setembro de 2020.

Tabela 56: Resultados do Indicador "I-25", por segmento (setembro/2020).

Segmento	Percentual dos valores unitários publicados, por operação
Distribuição	73,4%
Produção	0%
Importação	0%

Fonte: Simp – ANP.

520. Os percentuais apresentados na Tabela 56 demonstram que os preços médios de distribuição dos produtos disponibilizados atualmente pela Agência em seu *website* (GLP, gasolina C, óleo diesel B, etanol hidratado, combustíveis de aviação e produtos asfálticos) representam 73,4% do total de operações com valores unitários declarados de forma obrigatória via Simp.

521. Comparando-se o quantitativo de valores unitários de gasolina C comum obtidos por meio do levantamento de preços da ANP no mês de janeiro de 2020, por exemplo, com o recebido via Simp, apura-se que o segundo recebeu um volume de preços de distribuição aproximadamente 45 vezes superior. Já em abril, primeiro mês completo após a declaração da Organização Mundial da Saúde (OMS) de pandemia por Covid-19, o i-Simp forneceu à Agência 55 vezes mais dados de preços.

522. Vale frisar que, durante todo o período de pandemia, iniciado em 11/03/2020, ocorreram dificuldades no procedimento em campo, notadamente inerentes ao processo de coleta de dados de notas fiscais (preços de distribuição), já que, para tal, faz-se necessária interação entre pesquisadores e colaboradores das revendas, diferentemente do que advém no método de envio de dados de comercialização pelos agentes diretamente ao Simp.

523. Por fim, vale destacar que os percentuais constantes na Tabela 56 aumentarão de forma progressiva, de acordo com a divulgação de preços de novos produtos e segmentos no sítio eletrônico da ANP. Com isso, tem-se a ampliação da transparência do processo de formação de preços por meio da consecução do objetivo de ampliação da base de dados da Agência.

Indicador "I-26" - Índice de agentes com preços publicados, por segmento, no sítio eletrônico da ANP

524. O indicador "I-26", que possui características semelhantes ao "I-25", define o percentual de agentes que tiveram seus valores unitários publicados no *website* da Agência, após agrupamento estatístico e segregação por atividade, considerando-se a totalidade das empresas que encaminharam operações contendo dados de preço via Simp:

$$I-26 = \frac{\text{(quantitativo de agentes com valores unitários publicados no sítio eletrônico da ANP, por segmento)}}{\text{(número total de agentes que enviaram operações com valores unitários via Simp)}}$$

525. A Tabela 57 apresenta os resultados do Indicador "I-26", segregados por segmento, relativos às operações de venda ocorridas em setembro de 2020.

Tabela 57: Resultados do Indicador "I-26", por segmento (setembro/2020).

Segmento	Percentual de agentes com valores unitários publicados, por segmento
Distribuição	88,7%
Produção	0%
Importação	0%

Fonte: Simp – ANP.

526. Como os valores unitários encaminhados por produtores e importadores via Simp ainda não foram disponibilizados no sítio eletrônico da ANP, ambos os ramos de atividade registraram 0%, ao contrário do verificado na atividade de distribuição, na qual os valores unitários enviados por cerca de 89% das empresas estão, atualmente, sendo objeto de consolidação estatística e publicação.

527. E, tal como ocorrerá com o "I-25", os percentuais contidos na Tabela 57 também aumentarão progressivamente mediante publicação de preços de outros produtos e segmentos no *website* da Agência.

Indicador "I-28" - Índice de declaração, por agente, de informações de valor unitário e modalidade de frete

528. Para a elaboração do Indicador "I-28", que determina o percentual de agentes que declararam, por força da Resolução ANP nº 795/2019, informações de valor unitário e modalidade de frete em suas operações, foi imprescindível, primeiramente, apurar junto à Superintendência de Tecnologia da Informação (STI/ANP), o número total de empresas, referente a setembro de 2020, que enviaram dados de comercialização por meio do Simp:

$$I-28 = \frac{\text{(quantitativo de agentes que enviaram dados de valor unitário e modalidade de frete por força da RANP)}}{\text{(número total de agentes que enviaram dados de comercialização por meio do Simp)}}$$

529. De posse dos dados necessários, constata-se que 35% das empresas que encaminharam à Agência, via Simp, dados de comercialização referentes a setembro de 2020, inclusive aquelas não abarcadas pela Resolução ANP nº 795/2019, atuam nos segmentos de produção, distribuição e/ou importação e, por força da citada norma, obrigatoriamente também tiveram que enviar os valores unitários e modalidades de frete de suas operações de venda.

530. Convém ressaltar que essas informações obtidas pela Agência de forma cada vez mais eficiente e disponibilizadas após agregação estatística a toda a sociedade, contribui para que a base de dados de preços da ANP constitua-se na mais importante fonte de divulgação de preços de combustíveis do país, utilizada, entre outros, por órgãos de governo para formulação de política e identificação de infrações à ordem econômica, bem como por ministérios públicos federais e estaduais e o Poder Judiciário.

531. A agregação estatística desses dados se torna imperativa pois a divulgação de informações que possam revelar a precificação de cada agente econômico em seus mercados de atuação, em nível igual ou inferior à dimensão geográfica do mercado relevante, pode se mostrar contrária aos princípios

concorrenciais que devem orientar a ação pública, uma vez que revelariam informação capaz de conferir vantagem aos competidores efetivos ou potenciais daqueles agentes.

532. Ante o exposto, conclui-se, por meio da utilização dos Indicadores “I-24”, “I-25”, “I-26” e “I-28”, que o recebimento, via Sistema de Informações de Movimentação de Produtos (Simp), de valores unitários e de modalidades de frete inerentes às operações de venda realizadas por agentes regulados cumprem o objetivo regulatório de ampliar as bases de dados de preços à disposição da ANP, contribuindo, assim, para a consecução de outros objetivos, como a ampliação da transparência no processo de formação de preços dos combustíveis e a contribuição para o desenvolvimento de análises a fim de que sejam detectados indícios econômicos de condutas anticompetitivas:

IV.3.3. Da Avaliação Econômica

533. Conforme já mencionado anteriormente, o envio de informações à ANP por meio do Simp ocorre desde fevereiro de 2005, relativo a operações realizadas no mês anterior. Para o encaminhamento de dados de valor unitário e modalidade de frete praticados, os agentes necessitaram preencher mais dois campos criados pela ANP. Esse procedimento iniciou-se, de modo escalonado, no final de 2018.

534. Desta forma, como o recebimento desses dados foi viabilizado por um sistema próprio da Agência, os únicos custos à ANP são os inerentes à sua manutenção, ao passo que a coleta dos preços de distribuição representava um custo anual adicional ao levantamento de preços, o que pode ser comprovado pela redução do valor da atual contratação.

535. Visando a proceder a avaliação econômica da presente ARR na perspectiva dos agentes regulados, foi definido o Indicador “I-22”, que apresenta o índice de onerosidade da obrigação de envio das informações de valor unitário e modalidade de frete, segundo respostas dos agentes à questão 40 da “Pesquisa de Percepção sobre a Resolução ANP 795/2019”:

Tabela 58. Indicador para avaliação econômica da RANP 795/2019 quanto à onerosidade do envio de dados de valor unitário e modalidade de frete.

KPI	Natureza do indicador	Tipo de indicador	Objetivo gerencial	Unidade de medida	Fonte da informação	Objetivo regulatório relacionado*
I-22	Qualitativa	Indicador de custo	Índice de onerosidade da obrigação de envio das informações de valor unitário e modalidades de frete	Percentual	Questionário	3

*(3) Ampliar as bases de dados de preços à disposição da ANP.

536. Para tanto, esse indicador quantifica a porcentagem de agentes que concordam em algum grau com a afirmação proposta pela questão 40 (“a exigência introduzida pela Resolução ANP nº 795/2019 para o envio das informações de valor unitário e modalidade de frete trouxe custos significativos à empresa”), perante o conjunto de respondentes, como mostra a fórmula a seguir:

$$I-22 = \frac{(\text{quantitativo de agentes que concordam, parcial ou totalmente, com a afirmação proposta pela questão 40})}{(\text{quantitativo total de agentes que responderam à pergunta})}$$

537. Observando-se as respostas sob as óticas do distribuidor e do fornecedor agrupadas na Tabela 59, evidencia-se que 14,6% e 22,2% desses agentes, respectivamente, afirmaram que o encaminhamento de valor unitário e/ou modalidade de frete via Simp gerou, em algum nível, custos significativos às suas empresas.

538. Isso significa que, no total, 15,8% dos respondentes, segundo o indicador “I-22”, incorreram em despesas adicionais consideráveis visando a acatar o disposto na Resolução ANP nº 795/2019.

Tabela 59: Resultados do Indicador “I-22”, por grupo focal, para a afirmação: “a exigência introduzida pela Resolução ANP nº 795/2019 para o envio das informações de valor unitário e modalidade de frete trouxe custos significativos à empresa”.

Grupo de Agentes Afetados	Quantidade de Respondentes	Quantidade de Respostas por Quesito					I-22
		1 (discordo totalmente)	2 (discordo parcialmente)	3 (indiferente)	4 (concordo parcialmente)	5 (concordo totalmente)	
Ótica do Distribuidor	48	17	2	22	5	2	14,6%
Distribuidores de Asfaltos	12	9	0	2	1	0	8%
Distribuidores de Líquidos	23	7	0	14	1	1	9%
Distribuidores de QAV/GAV	5	1	0	4	0	0	0%
Distribuidores de GLP	9	0	2	4	2	1	33%
Associações /Sindicatos Distribuidores	4	1	0	2	1	0	25%
Ótica do Fornecedor	9	6	0	1	2	0	22,2%
Produtores	4	2	0	1	1	0	25%
Associações /Sindicatos Produtores	1	0	0	0	1	0	100%
Importadores	3	3	0	0	0	0	0%
Associações/Sindicatos Importadores	1	1	0	0	0	0	0%
Total	57	23	2	23	7	2	15,8%

Fonte: Pesquisa de Percepção sobre a Resolução ANP 795/2019.

539. Excetuando-se as associações/sindicatos, que não possuem obrigatoriedade de envio dessas duas informações, convém destacar que, entre os respondentes, 33% dos distribuidores de GLP e 25% dos produtores teriam incorrido em custos adicionais para enviar valores unitários e modalidade de frete via Simp, ao passo que nenhum dos importadores e distribuidores de combustíveis de aviação concordaram com a afirmação de acréscimo de seus dispêndios devido ao encaminhamento desses dados.

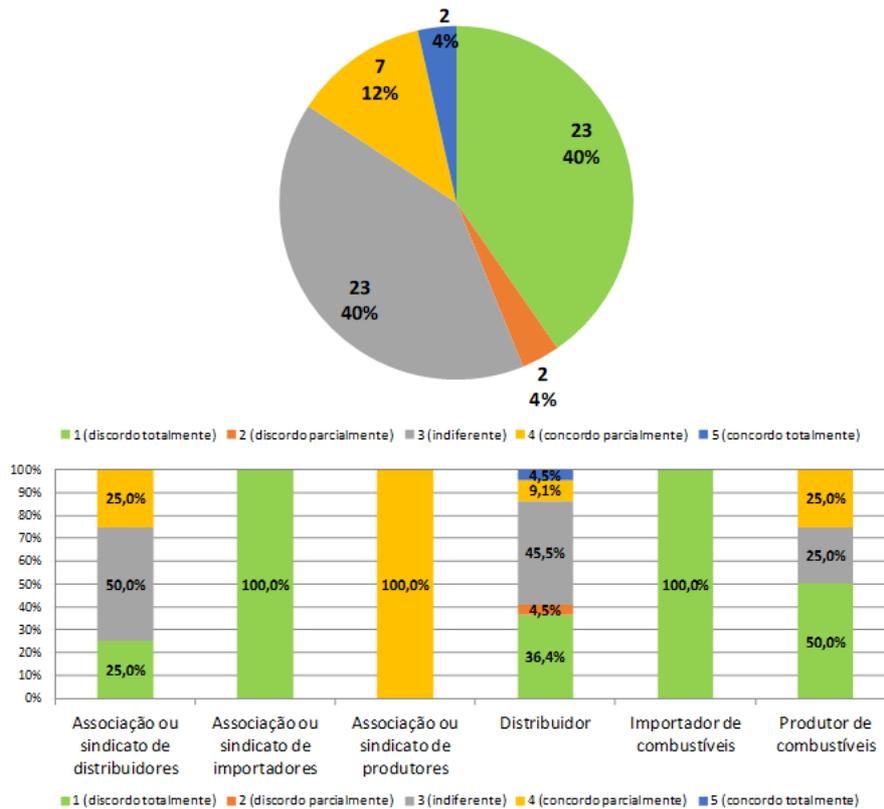
Respostas à Pergunta nº 40 da Pesquisa de Percepção

540. A distribuição das respostas à questão nº 40 da Pesquisa de Percepção está exposta na Figura 24, tanto de maneira agregada, quanto segmentada por ramo de atuação dos respondentes, sem distinção entre os diversos produtos comercializados.

Figura 24. Consolidação do resultado da “Questão 40” da Pesquisa de Percepção.

Questão 40

Avalie a afirmação: a exigência introduzida pela Resolução ANP 795/2019 para o envio das informações de valor unitário e modalidades de frete trouxe custos significativos à empresa.



Fonte: Pesquisa de Percepção sobre a Resolução ANP 795/2019.

541. O gráfico de pizza aponta que 48 agentes (ou 84% do total) relataram que não arcaram com custos significativos no cumprimento da exigência trazida pela Resolução ANP nº 795/2019 quanto ao envio do valor unitário e da modalidade de frete, assim distribuídos: 40% deles discordaram totalmente da afirmação, 4% discordaram parcialmente e 40% se declararam indiferentes. Em contrapartida, 12% dos agentes impactados concordaram parcialmente com a assertiva e 4% concordaram totalmente.

542. O gráfico de barras desmembra esse resultado para os grupos focais e constata que quase todas as categorias se opuseram à afirmativa de existência de custos significativos decorrentes do atendimento da norma. Os importadores e sua associação representativa asseguraram não haver custos significativos, enquanto 86,4% dos distribuidores e 75% dos produtores e das associações de distribuidores não aprovaram a assertiva ou se mostraram indiferentes.

543. Esses percentuais atestam que o cumprimento da Resolução ANP nº 795/2019 não trouxe dispêndios expressivos a 86% dos agentes que, de fato, enviam dados de valor unitário e de modalidade de frete via Simp (produtores, importadores e distribuidores).

V. PERCEPÇÕES SOBRE REGRAS DA RESOLUÇÃO 795/2019 NO CENÁRIO PÓS-ALIENAÇÃO DE ATIVOS DO REFINO

544. Em janeiro de 2019, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade instaurou inquérito administrativo[84] com o objetivo de investigar condutas da Petrobras relacionadas ao mercado de refino. Três meses depois[85], a Petrobras divulgou fato relevante ao mercado, colocando à venda 8 (oito) refinarias (REFAP, REPAR, RLAM, RNEST, REGAP, REMAN, LUBNOR e SIX), e suas respectivas infraestruturas logísticas, que representaram 45,6% do processamento nacional de petróleo em 2019[86].

545. Ato contínuo, em maio de 2019, o Conselho Nacional de Política Energética - CNPE estabeleceu[87] que fossem observadas diretrizes para a promoção da livre concorrência na hipótese de desinvestimentos por empresas que ocupem posição dominante no setor de refino, sem prejuízo da legislação aplicável às empresas alcançadas.

546. Ainda no 1º semestre de 2019[88], Cade e Petrobras celebraram Termo de Compromisso de Cessação de Prática[89] com o objetivo de propiciar condições concorrenciais e de incentivo para a entrada de novos agentes econômicos no mercado de refino, a partir da alienação integral das oito refinarias citadas e dos ativos de movimentação associados[90].

547. O cronograma original de alienação divulgado pela Petrobras previa, inicialmente, que as etapas correspondentes à assinatura dos Contratos de Compra e Venda (*signing*) e ao fechamento das operações (*closing*) seriam realizadas, respectivamente, até dezembro de 2020 e dezembro de 2021. Entretanto, em função da pandemia do Covid-19[91], a Petrobras informou que as medidas de isolamento social tiveram impacto sobre o cronograma original das alienações, com reflexos nestas etapas.

548. Em face desse cenário, a Diretoria Colegiada da ANP constituiu[92] Grupo de Trabalho (GT) para elaborar Planos de Ação referentes ao período pós-alienação dos ativos de refino e de infraestruturas associadas da Petrobras, com ênfase na garantia do suprimento de derivados de petróleo em todo o território nacional e na proteção dos consumidores[93].

549. De acordo com a Nota Técnica Conjunta nº 25/2020/ANP, após a alienação dos ativos pela Petrobras, os fluxos logísticos de combustíveis passarão por mudanças relevantes, com a entrada de novos agentes, que levarão a empresa “a reposicionar seu atual planejamento da logística de suprimento em todo o território nacional, em mercado caracterizado por déficits históricos nos principais combustíveis e fragilidade em sua infraestrutura logística, notadamente para o GLP.” Espera-se que, em médio e longo prazos, “a alienação dos ativos atraia investimentos na produção doméstica de combustíveis e na infraestrutura associada de terminais e dutos e de instalações de armazenamento em bases de combustíveis líquidos e GLP.”

550. Entretanto, em curto prazo (não inferior a três anos) considerou-se “necessária a gestão da transição para o novo mercado pós-alienação dos ativos, na busca da garantia do suprimento de derivados de petróleo em todo o território nacional e na proteção dos consumidores.”

551. Assim, utilizando-se de ferramentas de Gestão da Qualidade (SWOT, GUT e 5W2H), o GT identificou 22 Problemas Regulatórios, dos quais 9 (abrangendo abastecimento de GLP, disponibilidade e transparência de dados, leilões de biodiesel, operação de terminais e contratos de fornecimento, com horizontes em curto, médio e longo prazos) foram priorizados e para os quais foram propostos 12 Planos de Ação. Estes planos atuarão na gestão da transição

para o novo mercado com o objetivo de mitigar “potenciais externalidades negativas advindas de uma passagem abrupta para o novo mercado pós-alienação dos ativos de refino e de infraestruturas associadas da Petrobras, com impactos indesejáveis em toda a sociedade.”

552. Dos 9 problemas regulatórios priorizados, o problema regulatório nº 8 trata da “reduzida transparência de critérios de formação e reajuste de preços nos contratos de fornecimento”.

553. Para solução deste problema, foram propostos três planos de ação:

- a) Manutenção do processo homologatório dos contratos de fornecimento previstos na Resolução 795/2019;
- b) Avaliação do Resultado Regulatório (ARR), previsto na Resolução 795/2019; e
- c) Revisão das Regras da Resolução 795/2019.

554. A manutenção do processo homologatório de contratos de fornecimento foi proposta porque, apesar dos esforços regulatórios empenhados, a implementação da Resolução 795/2019 “tem demonstrado a existência de dispositivos contratuais que (...), não deixam claros os critérios de formação e de reajuste de preços nos contratos de fornecimento, em prejuízo da autonomia negocial dos distribuidores de combustíveis.” Além disso, considerou-se que a transparência de preços entre fornecedores e distribuidores, nos termos da citada Resolução, é fundamental para a redução de assimetrias entre agentes contratantes, promovendo ambiente concorrencial.

555. Já a proposta de ARR baseia-se na própria Resolução 795/2019, vez que em seu parágrafo único, art. 14, estabelece a obrigatoriedade de avaliação dos seus resultados em prazo determinado. Além disso, o inciso III, art 2º, do Decreto 10.411/2020 expõe que a ARR “visa à verificação dos efeitos decorrentes da edição de ato normativo, considerando o alcance dos objetivos originalmente pretendidos e os demais impactos observados sobre o mercado e a sociedade, em decorrência de sua implementação, sendo obrigatória sua aplicação ao caso em questão.”

556. Por fim, a revisão das regras contidas na Resolução 795/2019 baseia-se não somente no fato de que os resultados da ARR possam indicar necessidade de revisão de pontos específicos da Resolução, mas também porque “é possível que medidas já adotadas pela ANP para o aumento da transparência de informações ao mercado precisem ser revistas, a fim de conciliar os objetivos regulatórios (informações que auxiliem a garantia do abastecimento) com os riscos da divulgação de informações que possam facilitar a adoção de práticas anticompetitivas pelos agentes de mercado.”

557. No que tange, especificamente à Resolução 795/2019, vale lembrar que seu processo de elaboração se iniciou em um contexto de dominância, pela Petrobras, na oferta primária de derivados, sendo essa empresa capaz de adotar quaisquer critérios e alterar sua política de preços a qualquer tempo, com transparência incompleta apesar da empresa comunicar, em linhas gerais, os fatores utilizados na formação desses preços. Assim, à época de sua elaboração foram apontadas como duas importantes falhas de mercado: a severa assimetria de informação no processo de formação de preços e a estrutura de mercado quase monopólicia na oferta primária de derivados de petróleo, as quais, na vigência de arcabouço legal de preços livres, teriam o condão de criar condições propícias para possíveis práticas anticompetitivas pelo agente dominante.

558. Assim, considerando o contexto de elaboração da Resolução 795/2019 e seus objetivos, e em face do cenário de transição sobre o qual os planos de ação da ANP atuarão, em especial os três planos de ação referentes ao problema regulatório identificado pelo GT como sendo o de “reduzida transparência de critérios de formação e reajuste de preços nos contratos de fornecimento”, serão apresentadas nas próximas seções informações com o objetivo de nortear estudos a serem realizados para aprimoramento da norma em vigor.

559. A maior parte das contribuições apresentadas são provenientes da pesquisa de percepção realizada no âmbito desta ARR que apresentou aos respondentes duas questões de caráter prospectivo, considerando o cenário pós alienação dos ativos de refino pela Petrobras. Uma das questões buscou avaliar o grau de relevância do processo de homologação de contratos por parte da ANP, e a outra tentou buscar as percepções sobre possíveis aprimoramentos na publicação dos preços de lista. Os resultados obtidos estão apresentados nas seções V.1 e V.2. Há, ainda, contribuições resultantes da experiência vivenciada pela SDC ao longo do processo de homologação de contratos e de contribuições de órgãos governamentais, como o Cade, por exemplo, em procedimentos de consulta pública realizada pela Agência.

V.1. Da Percepção sobre o processo de homologação pós alienação dos ativos no refino

560. Os comandos da Resolução ANP nº 795/2019 inserem-se no contexto do processo de homologação de contratos que já eram previstos nas Resoluções ANP atinentes ao segmento de distribuição. As inovações trazidas pela Ranp 795 referentes ao processo de homologação; os requisitos mínimos que devem estar contidas nos instrumentos contratuais e respectivo prazo de envio à Agência para homologação, foram inseridos nos seguintes instrumentos normativos: art. 16, §1º, §1º-A, §1º-B, §1º-C, §5º ao §11 da Resolução ANP nº 2/2005; no art. . 16, §1º, §1º-A, §1º-B, §1º-C e §4º ao §10º da Resolução ANP nº 17/2006; no art. 24, §1º, f e §2º ao §9º , XXIV da Resolução ANP nº 58/2014; no art. 19, §1º, VI e §4º ao §10º da Resolução ANP nº 49/2016.

561. Conforme já mencionado, segundo a Nota Técnica nº 89/2019/SDR-E[94], o objetivo regulatório era precipuamente “reduzir a assimetria de informações no processo de formação de preços de derivados na etapa de fornecimento primário (via produção e importação)”. Ainda segundo o referido documento, a intervenção tinha por objetivo

“(...)conferir maior transparência e previsibilidade ao mecanismo de formação de preços no mercado de fornecimento primário, marcado pela presença de um agente econômico com forte influência sobre a determinação dos preços internos, por meio da ampliação das informações disponíveis aos agentes econômicos contratantes (distribuidores) e ao próprio órgão regulador (...)”

562. Sinteticamente, para efeitos desta ARR, especificamente no que diz respeito às regras atinentes à homologação dos contratos de fornecimento, foi considerado o objetivo de reduzir a assimetria de informação nas relações comerciais dos contratos celebrados entre produtores e distribuidores

563. **O atendimento deste objetivo visa agir sobre o problema regulatório de falha de mercado (monopólio da Petrobras na etapa de produção) e reduzir a possibilidade de abuso de poder de mercado pelo agente dominante na etapa de fornecimento primário de combustíveis.**

564. Tal como já explicitado no preâmbulo da seção V, a referida estatal se comprometeu a desinvestir oito de suas refinarias que, em conjunto, correspondem à metade de sua capacidade de refino, em decorrência de acordo firmado com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade). A venda desses ativos tem o potencial de inserir novo padrão de concorrência no mercado nacional de combustíveis.

565. Assim, ante a possibilidade de mudanças estruturais no mercado de refino e considerando as regras de homologação dos contratos de comercialização e seu objetivo regulatório de redução da assimetria nas relações comerciais dos contratos celebrados entre produtores e distribuidores, buscou-se medir, por meio do indicador de efetividade constante da Tabela 60, a relevância da homologação de contratos pela ANP no contexto pós-alienação de ativos no refino.

Tabela 60. Indicadores para avaliação de impacto da RANP 795/2019 quanto à relevância da homologação de contratos pela ANP no contexto pós-alienação de ativos no refino.

KPI	Natureza do Indicador	Tipo de indicador	Objetivo Gerencial	Unidade de medida	Fonte da Informação	Objetivo Regulatório relacionado
I-14	Qualitativa	Indicador de efetividade	Índice de relevância da homologação de contratos pela ANP no contexto pós-alienação de ativos no refino	Escala de 1 a 5, sendo 1 irrelevante e 5 fundamental	Questionário	2

Fonte: Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa de percepção.

Indicador "I-14" - Índice de relevância da homologação de contratos pela ANP no contexto pós-alienação de ativos no refino

566. O KPI “I-14” é um indicador de efetividade que visa a medir relevância da homologação de contratos pela ANP no contexto pós-alienação de ativos, por meio de informações coletadas na Pesquisa de Percepção. Esse indicador é definido como Índice de relevância da homologação de contratos pela ANP no contexto pós-alienação de ativos no refino, e tem como fonte a pergunta nº 13 da Pesquisa de Percepção que indagou aos agentes “Após a efetivação do desinvestimento da Petrobras no setor de refino, qual o grau de relevância do processo de homologação de contratos por parte da ANP?” Como opções de

resposta, foram apresentadas aos agentes cinco opções numa escala de "1" a "5", sendo: "1", irrelevante; "2", pouco relevante; "3", relevante; "4", muito relevante; e "5", fundamental.

567. Sendo as pontuações respondidas referentes a informações qualitativas, mas metrificáveis, o indicador se propôs a identificar a *score* médio das respostas e posicionar este resultado em relação à escala supramencionada. Isso se traduziu no seguinte memorial de cálculo:

$$I-14 = (\text{Somatório das gradações escolhidas pelos agentes na pergunta 13 do questionário}) / (\text{Número total de agentes que responderam à pergunta})$$

568. Os resultados desse indicador são sintetizados na Tabela 61.

Tabela 61. Resultados do Indicador "I-14", por grupo focal.

Grupo de Agentes Afetados	Quantidade de Respondentes	Nota Mínima (escala 1 a 5)	Nota Máxima (escala 1 a 5)	Nota Média (escala 1 a 5)	Indicador (I-14)
Ótica do Distribuidor	48	1	5	4,1	4,1
Distribuidores de Asfaltos	12	3	5	4,6	4,6
Distribuidores de Líquidos	23	1	5	4,0	4,0
Distribuidores de QAV/GAV	5	1	5	3,0	3,0
Distribuidores de GLP	9	2	5	3,8	3,8
Associações/Sindicatos	4	2	5	3,8	3,8
Ótica do Fornecedor	5	1	5	2,6	2,6
Produtores	4	1	5	2,8	2,8
Associações/Sindicatos	1	2	2	2,0	2,0
Total	53	1	5	3,9	3,9

Fonte: elaboração própria a partir da pesquisa de percepção

569. A Tabela 61 evidencia que o resultado do Indicador "I-14" foi 3,9 pontos, o que significa que, na média, os respondentes da Pesquisa de Percepção avaliam a **relevância do processo de homologação de contratos por parte da ANP após a efetivação do desinvestimento da Petrobras no setor de refino**, entre "relevante" e "muito relevante, com média mais próxima do segundo. Esse resultado, contudo, não é uniforme, como se pode observar pela diferença de pontuações entre os diversos grupos representativos.

570. **Pela ótica do distribuidor**, que engloba os distribuidores e suas associações representativas, a pontuação média foi de **4,1** (entre muito relevante e fundamental, com a média mais próxima do primeiro) ao passo que, **pela ótica do fornecedor**, o resultado foi de **2,6** (entre pouco relevante e relevante, com a média mais próxima do segundo), o que evidencia que, de modo geral, distribuidores atribuem maior relevância ao processo de homologação da ANP, *vis-à-vis* os produtores, no contexto de venda dos ativos de refino pela Petrobras, o que sinaliza a assimetria na relação contratual entre estes agentes.

571. A análise dos resultados, estratificada por cada grupo representativo dos agentes regulados, mostra diferentes graus de relevância atribuídos pelos diferentes grupos. **Sob a ótica da distribuição**, o setor de asfaltos foi o que teve maior pontuação (4,6) indicando que, em média, os respondentes consideram a homologação dos contratos pós alienação dos ativos de refino entre muito relevante e fundamental (com média mais próxima do segundo). O menor indicador médio de relevância sob essa ótica foi 3,0 (relevante) atribuído pelo setor de combustíveis de aviação. No setor de GLP verifica-se pontuação média de 3,8, situada entre relevante e muito relevante (com média mais próxima do segundo)

572. No **ramo de asfaltos**, as respostas situaram-se entre 3 e 5 de modo que nenhum respondente classificou a homologação como pouco relevante ou irrelevante. Este foi o grupo que atribuiu maior grau de relevância à homologação dos contratos pós alienação dos ativos de refino (entre muito relevante e fundamental), o que talvez possa estar associado à expectativa de possibilidade de aumento da assimetria nas relações contratuais (com imposição de cláusulas restritivas, por exemplo), haja vista que este setor foi o que apresentou maior indicador I-16 (Índice de impacto da vedação à cláusula de destino para aperfeiçoamento do processo competitivo), com mais de 80% de concordância com a afirmativa de que a vedação à existência de cláusula de destino nos contratos contribui para o aperfeiçoamento do processo competitivo no mercado. As contribuições adicionais parecem corroborar essa hipótese visto que sinalizam a importância de se manter a homologação no período de transição como forma de propiciar equilíbrio das relações, transparência, e garantia do abastecimento.

573. **Por outro lado, no setor de combustíveis de aviação** o indicador "I-14"^[95] apresentou média 3,0 indicando como relevante a homologação dos contratos pós alienação dos ativos de refino. Nem todos os respondentes enviaram comentários à classificação de relevância, e as respostas se dividiram, basicamente, em dois extremos: de um lado irrelevante e pouco relevante, e de outro, fundamental. Entre os que consideraram a informação fundamental, as contribuições indicam que no novo cenário a homologação seria ainda mais importante como instrumento para resguardar isonomia no tratamento aos agentes e para reduzir as assimetrias nas relações comerciais em face do entendimento de que poderão vivenciar cenário de quase monopólio nacional e de monopólios regionais. Já os respondentes que classificaram a homologação como pouco relevante ou irrelevante, argumentam, basicamente que a homologação é um processo burocrático que traz ineficiências ao mercado e gera insegurança jurídica entre as partes, considerando os termos da Resolução 795/2019. Assim, argumenta-se que sua supressão seria positiva e não causaria prejuízo ao interesse público uma vez que a ANP poderia atuar *ex-post* na coibição de abusos ou desvios por qualquer uma das partes.

574. O **setor de combustíveis líquidos** atribuiu, em média, grau de relevância 4,0 (muito relevante) à homologação dos contratos pós alienação dos ativos de refino. Vale lembrar que este foi o setor que atribuiu a maior pontuação (4,0 – muito relevante) ao indicador I-12 (Índice de relevância da indicação do preço pactuado nos contratos para a transparência e redução da assimetria). Assim, a leitura conjunta desses indicadores talvez possa estar associada ao receio de que as mudanças estruturais, num primeiro momento, possam desestabilizar as relações contratuais e ampliar assimetrias. Essa hipótese parece estar em linha com os comentários dos respondentes. Vale indicar que nem todos os respondentes apresentaram contribuição adicional e a maior parte das contribuições concentrou-se nas escalas "muito relevante" e "fundamental". As contribuições dos respondentes para estes graus de relevância foram no sentido de que uma mudança brusca poderia gerar problemas, em especial às empresas regionais, devendo haver um período de transição. A homologação, realizada com regras claras, agiria em prol da isonomia entre os agentes, da previsibilidade e na inibição de distorções. Por outro lado, entre as contribuições associadas aos respondentes que consideraram pouco relevante e irrelevante, depreende-se semelhança com as apresentadas no grupo de QAV (manifestação das mesmas empresas), e, ainda, indicação de que a norma em vigor seria pouco eficaz no sentido de que pouco interfere no modelo contratual e na forma de exposição da precificação do produto pelo agente dominante.

575. **No setor de GLP** o indicador médio foi 3,8 (entre relevante e muito relevante) e nenhum respondente indicou que a informação era irrelevante. A maior parte das respostas ficou na escala de relevante a fundamental e os comentários apresentados por esse grupo de respondentes vão no sentido de que, no período de transição, até que os agentes se adaptem ao novo cenário, é importante a atuação da Agência (inclusive em processos de mediação e arbitragem, se necessário) e entende-se a homologação como a forma de garantir contratos menos impositivos, o cumprimento dos atos normativos, o abastecimento do mercado e a qualidade dos produtos. Indica-se, ainda, que a homologação seria pouco relevante caso a venda dos ativos seja capaz de ampliar a concorrência e a oferta do produto. Caso, eles resultem em monopólios regionais, a homologação dos contratos continuará sendo fundamental.

576. Em se tratando do **Sindicato e Associações de distribuidores**, o indicador "I-14" apresentou média semelhante ao do setor de GLP (3,8) indicando que a homologação pós desinvestimento de ativos do refino foi considerada entre relevante e muito relevante e nenhum respondente indicou que a informação era irrelevante. De modo geral, as respostas variaram no sentido das percepções de cada setor ao qual a associação está vinculada. Em se tratando dos respondentes que consideram a homologação como fundamental, suas contribuições vão no sentido de que este instrumento propiciaria o equilíbrio das

relações, transparência e garantia de abastecimento, em especial no momento de transição, bem como o tratamento isonômico dos agentes. Por outro lado, para a reposta que indica pouca relevância, se baseia no argumento de que a homologação gera morosidade às contratações, burocracia e ineficiência e não traz isonomia entre produtores e importadores.

577. **Sob a ótica do fornecedor**, em que a pontuação média foi de 2,6 (entre pouco relevante e relevante) é possível perceber dois perfis de respostas. O único respondente do grupo **Associação/ Sindicatos de produtores** indicou atribuiu pontuação 2,0 (pouco relevante) seu comentário vai no sentido de que que a homologação gera morosidade às contratações, burocracia e ineficiência e não traz isonomia entre produtores e importadores.

578. **No grupo de produtores**, o indicador "I-14" apresentou média de 2,8 indicando grau de relevância entre "pouco relevante" e "relevante" para a homologação. As respostas desse grupo variaram bastante. Metade situou-se entre fundamental e muito relevante e a outra metade indicou irrelevante. Entre os que atribuem alto grau de relevância, as contribuições vão no sentido da transparência nos contratos e de que com o aumento de players no mercado haveria necessidade de acompanhamento constante. Entre os que indicaram irrelevante seus comentários vão no sentido de que, se o mercado se tornar mais dinâmico, a homologação prévia dos contratos pela ANP, pode se traduzir em restrição à liberdade negocial dos agentes, insegurança jurídica, engessamento da atividade comercial, diminuição da competição e redução da atratividade dos negócios.

579. A partir desse conjunto de análises das respostas da Pesquisa de Percepção estratificadas por segmento regulado (grupos focais) e, para o caso da distribuição, também por produtos, é possível sintetizar os comentários dos agentes por afinidade, com vistas a identificar os principais argumentos apresentados e a representatividade desses argumentos no conjunto de comentários.

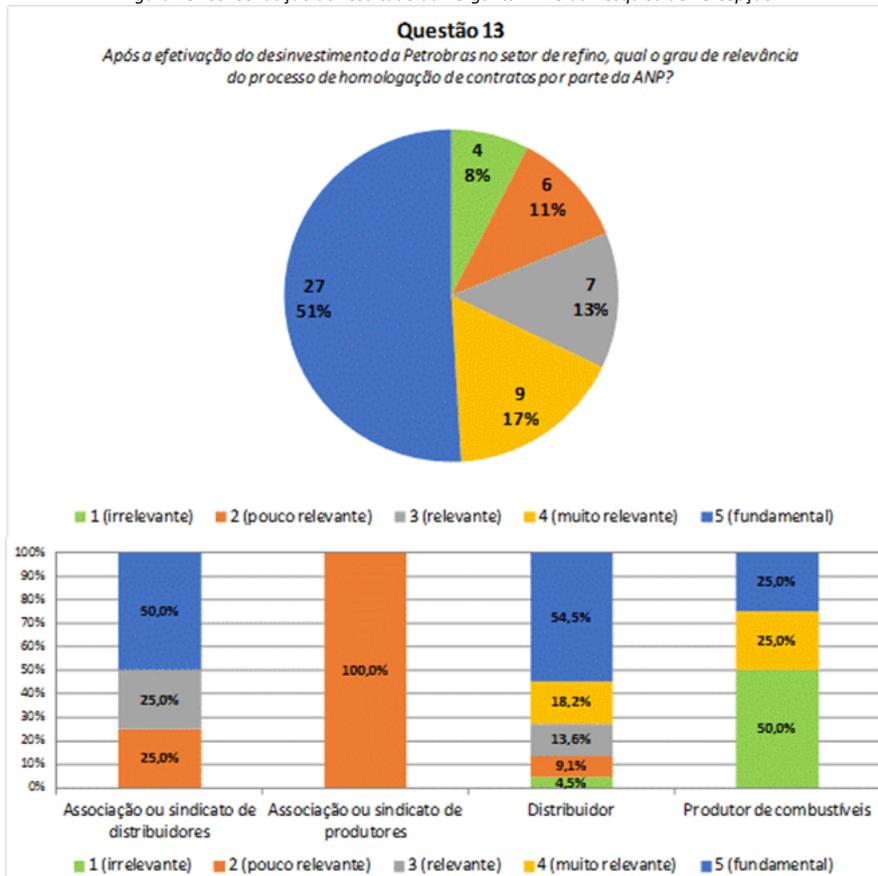
Tabela 62. Agrupamento dos comentários à Pergunta nº 13 da Pesquisa de Percepção

Comentários Positivos		Comentários Negativos	
Grupo de Argumentos	%	Grupo de Argumentos	%
Monitoramento do mercado	2%	Fomalismo burocrático	9%
Evitar ruputras	2%	Diminuição da competição	2%
Previsibilidade	4%	Processo moroso	7%
Mediação das relações	4%	insegurança jurídica	4%
Garantia do abastecimento	29%	Traz ineficiências	7%
Equilíbrio das relações contratuais	44%	Ingerência / limitação na relação contratual	4%
Promove transparência	24%	Desnecessário se o mercado for competitivo	2%
Importante somente se o mercado continuar concentrado	7%		
Redução de assimetrias	7%		
Inibe práticas abusivas	2%		

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa de percepção.

580. De modo a complementar os resultados do Indicador "I-14" com a distribuição das respostas à pergunta nº 13 da Pesquisa de Percepção, é apresentada, a seguir, a Figura 25.

Figura 25. Consolidação do resultado da Pergunta nº 13 da Pesquisa de Percepção.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa de percepção.

581. A Figura 25 mostra a consolidação das respostas à pergunta nº 13 da Pesquisa de Percepção em dois gráficos: primeiramente, no gráfico de pizza, a distribuição agregada das posições dos agentes e, em seguida, no gráfico de barras, a distribuição por segmento de atuação, sem distinção dos distribuidores entre os distintos produtos comercializados. No primeiro gráfico, verifica-se que 68% dos respondentes consideram a homologação fundamental ou muito

relevante, sendo que mais da metade (51%) considera fundamental. Somente 19% dos respondentes consideraram essa informação irrelevante ou pouco relevante. De forma estratificada, é possível notar que os distribuidores e associação de sindicato de distribuidores abarcam uma proporção maior de respondentes que atribuíram maior grau de relevância a essa informação. Cerca de 73% dos distribuidores consideram essa informação fundamental ou muito relevante (sendo que mais da metade (54,5%) considera fundamental). Fica evidente que as opções irrelevante e pouco relevante são mais representativas para os produtores e seus respectivos sindicatos e associações.

582. De modo geral, depreende-se, com relação à relevância do processo de homologação de contratos por parte da ANP após a efetivação do desinvestimento da Petrobras no setor de refino, que:

- a) a média global do indicador I-14 (3,9) classifica a homologação entre relevante e muito relevante (mais próxima ao segundo);
- b) Na média, o indicador mostra que o segmento de distribuição considera a homologação de contratos por parte da ANP após a efetivação do desinvestimento da Petrobras no setor de refino mais relevante (4,1 - muito relevante) do que o segmento de produção (2,6 - entre pouco relevante e relevante);
- c) Entre os distribuidores, o setor de asfaltos foi o que atribuiu a maior pontuação (4,6) entre muito relevante e fundamental (com média mais próxima do segundo), e o setor de combustíveis de aviação atribuiu a menor pontuação: 3,0 (relevante); e
- d) 68% dos agentes considera a homologação pós venda de ativos entre fundamental ou muito relevante, sendo que mais da metade (51%) considera fundamental. De forma estratificada, os distribuidores abarcam uma proporção maior de respondentes e consideram a homologação entre relevante e fundamental (86,3%).

583. De um modo geral, foi possível observar que os agentes que, em tese, apresentam menor poder de barganha na negociação do contrato foram aqueles que, em sua maioria consideram que a manutenção do processo de homologação do contrato pós desinvestimento da Petrobras é muito relevante ou fundamental. Além disso, setores mais concentrados e com contratos mais estruturados (detalhados) foram os que tenderam a considerar como irrelevante ou pouco relevante a continuidade do processo homologatório.

584. Depreende-se, portanto, que a homologação de contratos pela ANP, em que pese carecer de aperfeiçoamentos (como visto na análise de outros indicadores) parece ter um importante papel na redução de assimetria nas relações contratuais entre os agentes, sobretudo no processo de transição e caso a expectativa de um mercado mais competitivo no fornecimento primário de combustíveis não venha a se confirmar.

585. Não obstante, tal como já na abordado na parte introdutória desta Seção, após a alienação dos ativos de refino pela Petrobras espera-se uma nova configuração para o mercado nacional de derivados (com atração de investimentos na produção de derivados, ampliação do número de players nessa etapa da cadeia, entre outros). Trata-se, pois, de um “novo cenário” distinto daquele no qual a Resolução 795/2019 foi concebida. Assim, alguns elementos assumem especial importância e devem ser considerados nas avaliações futuras.

586. Um deles diz respeito ao próprio processo de homologação dos contratos de fornecimento. Este processo consiste na homologação contrato a contrato, e no primeiro processo de homologação iniciado pela ANP foram avaliados 155 contratos de fornecimento. A quase totalidade desses instrumentos foram firmados entre a Petrobras e diversos agentes atuantes em diferentes mercados de distribuição e se compõem em modelos contratuais semelhantes dentro de cada segmento de mercado. De acordo com a Nota Técnica Conjunta nº 25/2020/ANP, o processo de homologação gera custos internos para a ANP associados à mão de obra (homem-hora de trabalho). Com a ampliação de *players* na oferta primária de derivados espera-se um aumento no número destes contratos (os quais, possivelmente, também terão características distintas) e, conseqüentemente, um aumento no custo relacionado ao processo de homologação, de modo que emergem algumas questões, sem prejuízo de outras, que vão no sentido de:

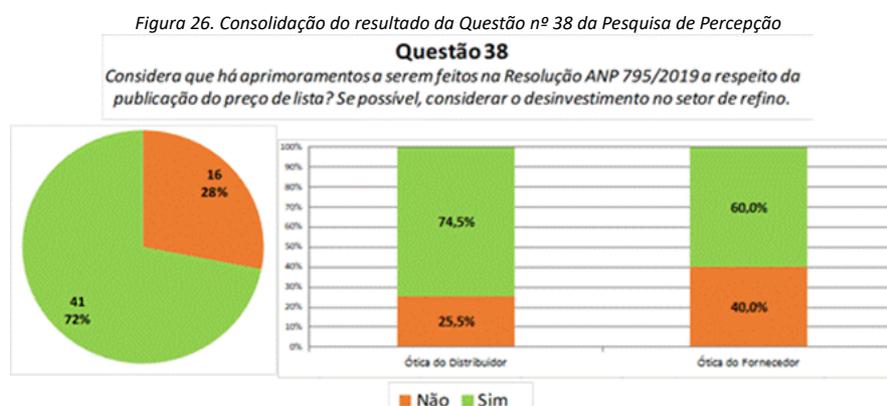
- a) Qual seria o impacto causado no processo de homologação pelo aumento do número e da diversidade/complexidade de modelos contratuais a serem homologados? Esses custos se justificam em face dos objetivos alcançados?
- b) No caso de revisão do processo de homologação hoje em vigor, qual o tratamento mais adequado vis a vis os objetivos que se almeja atingir? A análise poderia ser realizada a posteriori? Por modelo de contrato e não contrato a contrato?

587. Além dos custos associados ao processo de homologação em face dos objetivos almejados, há que se refletir se o processo de homologação seria o mecanismo mais adequado de regulação para a nova configuração de mercado que emergirá com a venda dos ativos de refino, o que traz à baila, como questão: até quando seria necessária a manutenção do processo de homologação de contratos de fornecimento com o objetivo de reduzir assimetria na relação entre as partes contratantes?

588. Entende-se, assim, que os resultados deste indicador, e as reflexões decorrentes de sua análise, servem de contribuição para as avaliações futuras quanto à necessidade de manutenção do processo de homologação em cenário pós vendas de ativos de refino no mercado nacional.

V.2. Da Percepção sobre possíveis aprimoramentos na publicação do preço de lista considerando, inclusive, o desinvestimento no setor de refino

A Figura 26 apresenta o resultado consolidado da questão 38 da Pesquisa de Percepção, na qual os agentes foram indagados sobre possíveis aprimoramentos a serem feitos na Resolução ANP nº 795/2019 a respeito da publicação dos preços de lista, considerando, inclusive, o desinvestimento no setor de refino.



589. A Figura 26 aponta que a questão teve 57 respondentes, dos quais, de acordo com o gráfico de pizza, 28% (16 respostas) afirmaram não serem necessárias mudanças no texto da resolução, em contraponto a 72% dos agentes (41 respostas) que afirmaram haver espaço para mudanças nos termos da resolução. **O mercado, portanto, demonstra que há aprimoramentos a serem realizados na Resolução 795/2019 no que se refere ao preço de lista.**

590. Analisadas as respostas desagregadas em grupos focais, a partir do gráfico de barras, nota-se, que a maior parcela de agentes regulados insatisfeitos se encontra no segmento de distribuição de derivados, onde **74,5% anseiam por alterações nos termos da resolução, enquanto na ótica do fornecedores a proporção é de 60,0% dos respondentes. Uma das possíveis interpretações para a desigualdade de perspectivas entre os grupos participantes consiste no fato de que o aumento da transparência tenha por finalidade reduzir a assimetria no processo de negociação entre fornecedor e distribuidor, em favor deste último, detentor de menor poder de barganha no processo negocial. Daí, possivelmente, o maior interesse desses agentes no aprimoramento da resolução.**

591. A questão nº 38 é complementada pelas respostas da questão nº 39, na qual os agentes participantes tiveram espaço para tecer comentários com o intuito de agregar informação às posições tomadas no item anterior. Os comentários relevantes (aqueles que mantiveram relação com a questão) estão compilados no Tabela 63.

Tabela 63. Agrupamento dos comentários à Pergunta nº 38 da Pesquisa de Percepção por similaridade das respostas e representatividade dos grupos no conjunto.

Comentários Positivos		Comentários Negativos	
Grupo de argumentos	%	Grupo de argumentos	%
Relevância das normas	34,5%	Irrelevância das normas	6,9%
		Incompletude das normas	48,3%

Fonte: elaboração própria a partir da pesquisa de percepção

592. A partir destes comentários, foram identificadas sugestões por parte dos agentes, que consistem em:

- Acréscimo de normas que visem a publicação de composição de preços, periodicidade e mecanismos de reajustes
- Criação, no site da ANP, de espaço para a publicação de preços de lista;
- Penalização dos agentes regulados que não publicarem os preços de lista;

593. No que tange especificamente às alterações na RANP 795/2019, a sugestões foram no sentido de:

- Inclusão, em seu art. 3º, inciso II, de asfaltos modificados por polímeros, asfaltos modificados por borracha, emulsões asfálticas convencionais e emulsões asfálticas modificadas por polímero;
- Volta do conceito de “agente dominante”;
- Tratamento de assimetria de informação para agentes dominantes;
- Atuação da ANP para coibir a prática de preços abusivos/predatórios considerando, no mínimo, sua publicação de preços de paridade internacional.

594. Ante o exposto, entende-se que os resultados das questões 38 e 39 da pesquisa de percepção sinalizam para a necessidade de aprimoramento das regras atinentes à publicação do preço de lista contidas na Resolução 795/2019, assim como sugerem elementos para reflexão em estudos vindouros que objetivem tal aprimoramento.

595. Além das contribuições advindas da pesquisa de percepção, vale lembrar que, de acordo com a Nota Técnica Conjunta nº 25/2020/ANP, que trata dos planos de ação a serem implementados pela ANP para o período de transição decorrente da venda de ativos de refino, um dos elementos motivadores da ação regulatória de revisão das regras contidas na Resolução 795/2019, tem pertinência com a conciliação dos objetivos regulatórios (necessidade de informações que auxiliem a garantia do abastecimento) com os riscos da divulgação de informações que possam facilitar a adoção de práticas anticompetitivas pelos agentes de mercado. Nesse sentido, indica-se manifestação do Cade, constante da Nota Técnica nº 33/2018/DEE/CADE[96], no sentido de que,

596. **“O risco de a publicidade de preços induzir comportamentos colusivos tende a ser menor (e com menor impacto) em mercados quase monopolizados, como o caso do mercado de refino nacional, embora possa, talvez, atuar na dinâmica da concorrência entre produto nacional e internacional. Caso haja aumento de concorrência no futuro, no mercado de refino nacional, todavia, mesmo esta conclusão poderá, talvez, ter que ser reavaliada.”**[Grifo Nosso]

597. De fato, a Resolução 795/2019 surgiu no contexto de estrutura de mercado quase monopólicia na oferta primária de derivados de petróleo, tal como já amplamente exposto nesta ARR. Assim, ante as mudanças previstas para o mercado nacional de derivados de petróleo, em especial no segmento de refino, é importante que sejam envidados esforços para o aprimoramento das regras referentes à publicação do preço de lista, no sentido de conciliar os objetivos regulatórios pretendidos com os riscos de facilitação de práticas anticompetitivas em função da divulgação de informações.

VI. CONSIDERAÇÕES FINAIS

VI.1. Histórico da Resolução nº 795/2019

598. A política de preços implementada pela Petrobras, que exerce um quase monopólio na produção de derivados de petróleo no país, impacta significativamente o comportamento dos agentes que atuam na indústria e a sociedade em geral.

599. Em outubro de 2016, a Petrobras adotou uma nova política de preços para a gasolina e para o diesel, que teve como base a paridade com o mercado internacional mais uma margem praticada para remunerar riscos inerentes à operação. A partir de 30 de junho de 2017, essa política foi alterada no sentido de aumentar a frequência dos ajustes nos preços para o mercado nacional, de modo que apresentassem maior aderência àqueles praticados no mercado internacional no curto prazo. Esse fato, aliado à escalada na cotação do dólar e no preço do barril de petróleo no mercado internacional, provocou um aumento expressivo nos preços de revenda destes combustíveis ao consumidor final, em um curto espaço de tempo, o que contribuiu para a paralisação, em 21 de maio de 2018, dos transportadores rodoviários autônomos (greve dos caminhoneiros).

600. Nesse contexto de crise, a ANP realizou a Tomada Pública de Contribuições nº 1/2018 (TPC 01/2018), a fim de consultar a sociedade sobre a conveniência de se estabelecer periodicidade do repasse dos reajustes dos preços de combustíveis ao consumidor.

601. A análise das contribuições obtidas pela TPC, feitas por meio da Nota Técnica Conjunta nº 1/2018/DG/DIR1/DIR2/SBQ/CPT/ANP, de 16/07/2018, demonstrou repúdio à eventual intervenção governamental no sentido de regular a periodicidade de reajuste. Como uma das recomendações constantes dessa nota técnica foi dada a incumbência, à SDR (atual SDC), de aprofundar os estudos visando submeter à consulta e audiência públicas minuta de resolução estabelecendo mecanismos de aumento da transparência na formação dos preços dos combustíveis. Surge assim, o embrião da Resolução ANP nº 795/2019.

602. O processo de construção da resolução foi longo e amplamente debatido em âmbito interno e externo (mercado e sociedade). Foram elaboradas 3 notas técnicas[97] e duas Consultas e Audiências Públicas[98].

603. O problema regulatório identificado guarda relação com a posição dominante detida pela Petrobras no fornecimento primário de derivados de petróleo e sua forte influência na formação dos preços nos mercados nacionais de combustíveis. Tal fato confere à empresa capacidade de adotar quaisquer critérios de precificação, bem como de alterar sua política de preços a qualquer tempo, sem a total transparência dos fatores utilizados na formação desses preços. Assim, além da estrutura quase monopólicia na produção de derivados de petróleo no país, observou-se outra falha de mercado associada à severa assimetria de informação no processo de formação de preços.

604. A fim de combater esse problema, o foco da regulamentação foi o de ampliar a transparência do processo de formação de preços, reduzir a assimetria de informações entre os agentes e ampliar a base de dados à disposição da ANP.

605. A Nota Técnica nº 89/2019/SDR-E, última a ser elaborada, considerou as contribuições recebidas na Consulta e Audiência Públicas nº 04/2019, complementou as análises realizadas nas Notas Técnicas nº 068/2018/SDR e nº 142/2018/SDR e seguiu orientações emanadas da Diretoria II no sentido de elaborar um conjunto de opções regulatórias para apreciação da Diretoria Colegiada.

606. Foram apresentadas quatro alternativas à proposta (minuta) objeto da CP/AP nº 04/2019 e uma alternativa denominada “Opção 0” representativa da manutenção do status quo (não publicação de norma). Cada opção explicitada apontou, sinteticamente, os impactos esperados, conforme apresentação realizada aos Diretores, em reunião ocorrida em 10/04/2019. Como resultado, a SDR foi orientada a dar prosseguimento à proposta regulatória indicada na Opção 3, em que pese os riscos concorrenciais à época apontados, sobre a qual foi elaborada a minuta final de resolução objeto da Proposta de Ação nº 0349/2019.

607. Destaca-se que a decisão da Diretoria Colegiada foi norteada em (i) garantir tratamento igualitário aos agentes regulados; (ii) assegurar transparência total e imediata dos preços praticados na etapa de fornecimento primário; e (iii) possibilitar flexibilidade total na indicação de preços no âmbito dos contratos homologados e agilidade na alteração das condições contratuais de preço.

608. Em relação às minutas inicialmente propostas[99], a decisão da Diretoria promoveu as seguintes alterações: (i) exclusão do conceito de “agente dominante”, a fim de que os comandos da resolução passassem a ser aplicáveis aos agentes econômicos sem distinção por participação de mercado; (ii) substituição do conceito de “preço parametrizado” por “preço indicativo” o qual não repercute em qualquer tipo de restrição à redação das cláusulas contratuais referentes a preços; e (iii) estabelecimento de que a homologação pela ANP dos aditivos acordados de preço seria a posteriori.

609. Desta forma, foi concebida a versão final da Resolução, contendo, como determinações, que (i) os produtores e importadores de derivados de petróleo publicassem, no site da empresa, seus preços de lista vigentes, bem como aqueles praticados nos doze meses anteriores, por data de vigência, com descrição das modalidades de venda dos produtos nela especificados; (ii) os contratos celebrados entre produtor e distribuidor de derivados de petróleo (sujeitos à homologação pela ANP) contivessem o preço indicativo, definido como o preço previsto em contrato, e pactuado entre as partes, que contenha as condições de sua formação e dos seus reajustes (sendo também vedado o uso de cláusulas de destino); e (iii) produtores, importadores e distribuidores, enviassem à ANP informações de valor unitário do produto e de modalidade de frete, nos termos da Resolução ANP nº 729/2018.

610. Destaca-se que, previamente à entrada em vigor da Resolução ANP 795/2019, foi realizado Workshop no intuito de mitigar eventuais dúvidas referentes aos dispositivos normativos introduzidos pela resolução.

611. Esta Avaliação de Resultado Regulatório teve o propósito de cumprir o estabelecido no art. 14 da referida resolução, que determina a realização de ARR no prazo de 24 meses contados a partir de sua publicação[100], buscando verificar: (i) seus efeitos sobre o problema identificado, elencando impactos positivos ou negativos que tenha gerado; (ii) como os impactos mensurados se distribuíram entre os diferentes grupos afetados; e (iii) se houve impactos inesperados.

VI.2. Da Metodologia

612. Com base em Benchmark nacional e internacional sobre metodologias de realização de ARR, foram realizadas análises de processo, impacto e econômica das determinações contidas na Resolução, quanto à (i) introdução de novos requisitos para a homologação de contratos de fornecimento de combustíveis (preço indicativo, condições de formação e reajuste e vedação à cláusula de destino); (ii) obrigatoriedade de publicação de preço de lista e histórico dos últimos 12 meses; e (iii) envio de valor unitário e modalidade de frete.

613. Essas análises buscaram avaliar, respectivamente, (i) o processo de implementação da norma; (ii) a efetividade das medidas adotadas na consecução dos objetivos traçados e a consequente mitigação do problema identificado; e (iii) os custos incorridos pelos agentes no cumprimento das obrigações trazidas pela resolução.

614. Foram utilizadas as seguintes ferramentas metodológicas: (i) análise de grupos focais, a partir da realização de Workshop com grupos afetados direta e indiretamente pela Resolução ANP nº 795/2019; (ii) pesquisa de percepção com os agentes afetados pela resolução; (iii) indicadores de efetividade, de processo e de custo; e (iv) mapeamento do processo de implementação interna da norma.

615. Os indicadores foram elaborados a partir de informações obtidas (i) do histórico de contribuições dos agentes regulados e da sociedade em geral no momento de elaboração (Consultas e Audiências Públicas realizadas) e implementação (Workshop realizado em 2019) da Resolução ANP nº 795/2019; (ii) nos processos de homologação de contratos instruídos no SEI; (iii) nas respostas e nos resultados da pesquisa de percepção; (iv) nas contribuições dos agentes regulados, dos órgãos de governo e da sociedade em geral no Workshop de Avaliação da Resolução ANP nº 795/2019; (v) no Sistema de Informação de Movimentação de Produtos (SIMP/ANP); e (vi) no mapeamento do processo de implementação da Resolução ANP nº 795/2019.

616. Nesse sentido, a ARR teve como base informações provenientes de: (i) 128 contratos de fornecimento submetidos à homologação da ANP pelo SEI; (ii) 28 indicadores de efetividade, de processo e de custo construídos e apurados seguindo metodologia da Gestão pela Qualidade ; (iii) 57 respostas à Pesquisa de Percepção aplicada aos agentes afetados diretamente pela Resolução, incluídos os 543 comentários escritos pelos agentes regulados em detalhamento às respostas objetivas; (iv) 2 respostas à Pesquisa de Percepção aplicada aos agentes afetados indiretamente pela Resolução ; (v) 24 contribuições realizadas pelos agentes durante e após o Workshop de Avaliação da Resolução, realizado no dia 13/10/2020, abrangendo 9 apresentações formais de agentes previamente inscritos; 8 contribuições orais durante a etapa de manifestações finais; e 7 contribuições por escrito, encaminhadas, por correio eletrônico ou por ofício, posteriormente ao Workshop, até o dia 16/10/2020; e (vi) mapeamento dos 3 processos referentes à implementação da Resolução no âmbito da (a) homologação de contratos pela ANP, da (b) divulgação dos preços de lista e do (c) envio de informações sobre valores unitários e modalidades de frete.

VI.3. Homologação de contratos

617. As exigências introduzidas pela norma para a homologação de contratos (preço indicativo, suas condições de formação e reajuste e vedação à cláusulas de destino) estão atreladas ao objetivo regulatório de reduzir a assimetria de informação no processo comercial de formação de preços e foram analisadas sobre três óticas, processo, impacto e econômica.

VI.3.1. Análise do processo

618. A análise do processo de implementação desses dispositivos ocorreu com base nas respostas à questão 15 da pesquisa de percepção realizada junto aos agentes[101] e nos indicadores I-6, I-7, I-8, I-9 e I-10 (apresentados na Tabela 12, da seção IV.1.1.1). O resultado da análise demonstrou que:

- (i) Há espaço para melhorias no processo de homologação de contratos por parte da ANP. Em todos os itens elencados na questão 15 da pesquisa (protocolo de documentos, prazos, renegociação contratual, interface com a ANP, compreensão da resolução e compreensão dos pareceres emitidos pela ANP), no mínimo 46% dos agentes consideraram ao menos médio o grau de dificuldade encontrado na operacionalização desses procedimentos (necessários à implementação da norma). Esse percentual mínimo foi verificado para o item compreensão dos pareceres da ANP. Os itens com pior avaliação foram os de renegociação contratual com a contraparte e o de “prazos”, quando cerca de 78% consideraram ao menos média a dificuldade operacional dos procedimentos. Para o primeiro item, no entanto, 60% dos respondentes alegaram ser alto ou muito alto o grau de dificuldade encontrado, contra 44% para o item “prazos”;
- (ii) a Agência cumpriu o prazo de análise estabelecido na resolução (30 dias) em 42% dos contratos submetidos à homologação;
- (iii) 4,7% dos contratos foram homologados tacitamente;
- (iv) a ANP levou, em média, 99 dias para análise dos contratos submetidos à homologação;
- (v) Os números apresentados em (ii), (iii) e (iv) decorrem de (a) falhas no processo de comunicação entre as Superintendências envolvidas no processo de homologação dos contratos (SDL e SDR, atual SDC); (b) processo de aprendizado (para os primeiros contratos submetidos à análise (asfaltos) a ANP cumpriu o prazo em 20% dos casos e para os últimos contratos (GLP), a Agência cumpriu o prazo em 95% dos processos); (c) pelo fato de a resolução não ser prescritiva quanto às condições de formação e reajuste de preços, dificultando a análise (necessidade de interpretações dos dispositivos contratuais face o disposto na resolução); (d) elevado número de processos submetidos à homologação.
- (vi) em 70,3% dos contratos que retornaram aos agentes contendo exigências da ANP, os produtores levaram mais tempo que o previsto na norma para apresentação de aditivo sanando as falhas apontadas, podendo ser explicado (a) pela adaptação dos agentes à nova resolução (os primeiros contratos apresentados – asfaltos – superaram o prazo em 100% dos casos, ao passo que nenhum dos contratos de GLP (últimos apresentados) estouraram o prazo ou (b) pela dificuldade de cada segmento no processo de renegociação com o fornecedor para a celebração de termo aditivo ao contrato inicial (nota-se que na resposta à pergunta 15, item “c”, da pesquisa de percepção, apenas 22% dos agentes declararam ser muito baixo ou baixo o grau de dificuldade encontrado na renegociação contratual com a contraparte dos pontos não homologados pela ANP);

619. Sintetizando, a análise apontou para a existência de dificuldades no processo de implementação das determinações da resolução referentes à homologação de contratos. Essas dificuldades foram relacionadas (i) a falhas no processo interno de comunicação entre a SDL e a SDR (atual SDC), (ii) ao fato de a resolução não ser prescritiva quanto às condições de formação e reajuste do preço indicativo, (iii) ao elevado número de processos analisados, (iv) à complexidade da norma e (v) dificuldades de renegociação contratual com a contraparte. Essas dificuldades foram mitigadas em maior ou menor grau ao longo do período de vigência da norma, dado o processo de aprendizado na implementação da mesma, mas ainda há espaço para a construção de melhorias ao processo homologatório, sobretudo em relação aos itens i, ii e iii.

VI.3.2. Impacto

620. A análise dos efeitos (impacto) da Resolução ANP 795/2019 referente às determinações implementadas no processo de homologação de contratos foi subdividida, procurando avaliar os efeitos decorrentes das exigências de inclusão nos contratos do preço indicativo, suas condições de formação e reajuste e da vedação à utilização de cláusulas de destino. Foram, ainda, avaliados efeitos decorrentes de outras determinações da norma.

VI.3.2.1. Preço indicativo e suas condições de formação e reajuste

621. A avaliação dos efeitos dos dispositivos inerentes ao preço indicativo e suas condições de formação e reajuste ocorreu com base nas respostas às perguntas 7, 9, 11 da pesquisa de percepção e nos indicadores I-2, I-3, I-5, I-12 e I-13 (apresentados nas Tabelas 18 e 23, das seções IV.1.2.1 e IV.1.2.2) e demonstrou que:

- (i) dos contratos inicialmente submetidos à homologação, nenhum possuía preço indicativo e 71% atendiam ou atendiam parcialmente à regra de condições de formação e reajuste previstas na norma. Em uma perspectiva contrafactual, pelo menos 29,9% dos contratos de fornecimento vigentes não teriam a presença de pelo menos um critério para formação e reajuste dos preços contratados e 100% dos contratos não apresentariam o preço dos produtos no início de sua vigência;
- (ii) em que pese 71% dos contratos inicialmente submetidos à homologação terem atendido ou atendido parcialmente os requisitos da resolução quanto às condições de formação e reajuste de preço, em apenas 3,9% dos contratos analisados (todos do setor de combustíveis de aviação), a Agência considerou que as condições apresentadas (de formação e reajuste de preços) iam ao encontro do objetivo regulatório de redução da assimetria de informação entre os contratantes, revelando a insuficiência dos parâmetros para a redução de assimetria de informação entre esses agentes;
- (iii) De modo agrupado, 66% e 77% dos agentes consultados consideraram no mínimo relevantes, respectivamente, a obrigatoriedade, introduzida pela norma, da indicação do preço indicativo e de suas condições de formação e reajuste nos contratos.
- (iv) De modo segregado, os distribuidores atribuíram maior relevância à obrigatoriedade do preço indicativo e suas condições de formação e reajuste, com respectivamente 73% e 79% (desses, 57% consideraram muito relevante ou fundamental) considerando ao menos relevante, ao passo que, para os produtores, esses percentuais foram de 25% e 75% (desses 50% consideraram relevante e 25% fundamental).
- (v) Entre os distribuidores, houve diferença de percepção a depender do produto comercializado. Os que atuam com GLP e líquidos atribuíram maior relevância à presença do preço indicativo, enquanto os que atuam no ramo de produtos asfálticos atribuíram maior relevância à presença das condições de formação e reajuste (os distribuidores de combustíveis de aviação foram os que atribuíram menor relevância à obrigatoriedade das condições de formação e reajuste). As motivações encontram-se nas peculiaridades de cada mercado. No segmento de asfaltos, por exemplo, o fato de o preço do produto sofrer reajuste trimestral, aliado a questão de que antes da publicação da resolução, os contratos de fornecimento do produto não apresentarem cláusulas sobre formação de preços, pode ter influenciado, na menor relevância atribuída ao preço indicativo face às suas condições de formação e reajuste. No segmento de combustível de aviação, por sua vez, a pouca relevância atribuída pelos distribuidores à obrigatoriedade do preço indicativo e suas condições de formação e reajuste nos contratos, possivelmente reside no fato dos contratos desses combustíveis possuírem, antes mesmo da Resolução ANP 795/2019, cláusulas de formação e reajuste que iam ao encontro dos objetivos regulatórios almejados pela norma.
- (vi) Os agentes destacaram, como principais pontos positivos da norma (no que diz respeito à obrigatoriedade do preço indicativo, suas condições de formação e reajuste), o fato desta ampliar a transparência e a previsibilidade no processo de formação de preços (24% dos agentes que apresentaram comentários à questão 7 e 29 % dos agentes que comentaram a questão 9), e garantir o valor de partida (inicial) do contrato (7% dos agentes que comentaram a questão 7);
- (vii) Os principais pontos negativos da norma destacados pelos agentes foram: (a) o fato de o preço indicativo não sinalizar a realidade do mercado (38 % dos agentes que comentaram a questão 7), (b) a necessidade de regras claras de formação e reajuste do preço indicativo (20% dos agentes que comentaram a questão 7 e 55% dos que comentaram a questão 9), (c) a inviabilidade de definir o preço indicativo no prazo estabelecido pela norma (13% dos agentes que comentaram a questão 7) e, (d) o fato de a norma representar ingerência da ANP na liberdade contratual (13,2% dos agentes que apresentaram comentários à questão 9). Destaca-se, ainda, que alguns distribuidores de líquidos chegaram a afirmar que a Resolução é importante, mas, no que se refere à relevância da obrigatoriedade do preço indicativo para ampliar a transparência e reduzir a assimetria de informação entre as partes, ela é inócua.

622. Sintetizando, a análise demonstrou que, não fosse a resolução, pelo menos 29,9% dos contratos de fornecimento vigentes não teriam a presença de pelo menos um critério para formação e reajuste dos preços contratados e 100% dos contratos não apresentariam o preço dos produtos no início de sua vigência.

623. Em que pese essa informação e o fato de os agentes, em sua maioria, considerarem relevantes a obrigatoriedade do preço indicativo e de suas condições de formação e reajuste para o aumento da transparência e redução da assimetria de informação entre as partes, essa obrigatoriedade introduzida pela norma parece não estar alcançado o objetivo proposto de redução da assimetria de informação entre os contratantes. Isso porque a eficácia da norma depende fundamentalmente do grau de clareza das informações contidas no contrato sobre as condições de formação e reajuste. Assim, a mera fixação de um preço no início do contrato não é suficiente para que se atinja os objetivos da norma.

624. Essa possibilidade havia sido aventada pela SDR (atual SDC), por meio da Nota Técnica 89\2019. Naquele documento, ao apresentar as opções regulatórias, foi apontado que a eventual mudança conceitual do preço a ser exigido em contrato, de "preço pactuado" (Preço previsto em contrato, formado por componentes fixos ou variáveis exógenas, e que seja passível de cálculo prévio pelos agentes econômicos partícipes do contrato e pela ANP) para "preço indicativo" (preço previsto em contrato e pactuado entre as partes que contenha as condições de sua formação e dos seus reajustes) remeteria à possibilidade de alteração unilateral das condições de preço (por meio de parâmetros definidos de maneira endógena pelo produtor/importador), de modo que a redução de assimetria de informação poderia ser menos significativa.

625. A falta de clareza das condições de formação e reajuste dos contratos homologados pode ser explicada, portanto, pelo fato de a Resolução ANP nº 795/2019 não ser prescritiva quanto às condições de formação e reajuste de preços e, pelo quase monopólio da Petrobras no setor de produção, compelindo o agente distribuidor, mesmo que não satisfeito com as condições contratuais de formação e reajuste de preços, a assinar o contrato de fornecimento, pois seria preferível a ficar sem contrato com o principal fornecedor de combustíveis do país.

626. Há, portanto, elementos que justificam a alteração da resolução quanto à obrigatoriedade desses elementos, caso se queira alcançar o objetivo almejado pela resolução, bem como, quanto ao prazo requerido para a apresentação do preço indicativo, apontado como inviável por alguns agentes.

VI.3.2.2. Cláusula de destino

627. Os efeitos da vedação ao uso da cláusula de destino foram avaliados por meio dos indicadores I-1 e I-16 e, pelas respostas à pergunta 19. A análise demonstrou que:

- a) dos 128 contratos inicialmente submetidos à homologação (após a vigência da Resolução ANP 795/2019), 59 contratos (46% do total) mostravam-se de acordo com a norma. Ou seja, caso a resolução não contivesse essa vedação, 54% dos contratos de fornecimento teriam

cláusulas de restrição de destino do produto comercializado;

b) De modo agregado, 83% dos agentes concordaram (total ou parcialmente) ou mostraram-se indiferentes em relação à afirmação de que a vedação ao uso de cláusula de destino contribui para o aperfeiçoamento do processo competitivo no mercado, com 17% dos agentes discordando totalmente da afirmativa.

c) A análise por grupo focal apontou que enquanto 89% dos distribuidores concordaram (de modo parcial ou total – 55%) com a afirmativa ou mostraram-se indiferentes a mesma (34%), 50% dos produtores discordaram totalmente e, os demais 50% mostraram-se indiferentes. Tal resultado é bastante plausível dado que, em geral, as cláusulas de restrição de destino tendem a favorecer o fornecedor.

d) Houve divergência, mesmo no segmento de distribuição, a depender do produto comercializado. Enquanto no setor de asfaltos a concordância (parcial ou total) com a afirmativa foi de 83%, no setor de combustíveis de aviação foi 0,00% (a cláusula é vista como comum nesse segmento e entendida pelos distribuidores como benéfica para a obtenção de descontos). Ou seja, setores do segmento de distribuição cuja totalidade dos contratos já se adequavam à regra, como asfalto e GLP sinalizaram pela maior relevância da vedação no aperfeiçoamento do processo competitivo.

e) Os agentes destacaram, como principais pontos positivos da norma (no que diz respeito à vedação ao uso de cláusulas de destino), o fato de que o distribuidor deve ser livre para destinar seu produto como lhe convier e que a medida aperfeiçoa o processo competitivo cada um apontado por 19% dos agentes que apresentaram comentários à questão 19)

f) Os principais pontos negativos da norma destacados pelos agentes destacaram o fato de a vedação recair sobre uma prática comum de mercado, interferir na liberdade de negociação entre as partes e inibir a otimização logística de entrega dos produtos (cada um apontado por 6% dos agentes que apresentaram comentários à questão 19)

628. Sintetizando, 54% dos contratos de fornecimento teriam cláusulas de restrição de destino do produto comercializado na ausência da Resolução ANP nº 795/2019. Assim, considerando que (i) a grande maioria dos agentes (sobretudo aqueles que apresentam menor poder de barganha na relação contratual) considera que a vedação ao uso da cláusula de destino beneficia o processo competitivo no mercado ou mostram-se indiferentes à medida e, (ii) o embasamento técnico favorável a adoção da medida constantes nas Notas Técnicas que respaldaram a elaboração da resolução, considera-se que há espaço para a manutenção da medida, em que pese alguns comentários negativos apresentados à vedação imposta.

VI.3.2.3. Outras cláusulas vedadas pela Resolução

629. De acordo com a Resolução ANP nº 795/2019, após a homologação dos contratos de comercialização celebrados entre o produtor e o distribuidor, qualquer alteração de suas condições deverá ser submetida a nova homologação da ANP, que se pronunciará conclusivamente em até 30 (trinta) dias, salvo nas situações em que a alteração contratual tenha por objetivo apenas a prorrogação do prazo de vigência do contrato (devendo ser encaminhada à ANP apenas para ciência) ou alteração do preço indicativo (entrando imediatamente em vigor, ficando sujeita a manifestação posterior da ANP, no prazo de até 30 dias). O objetivo dessa determinação foi reduzir a assimetria nas relações contratuais, ao impedir que o agente de maior poder de barganha na relação altere, unilateralmente, condições contratuais sem nova análise da Agência.

630. Os efeitos dessa vedação foram avaliados por meio do indicador I-4. A análise demonstrou:

a) a presença de dois tipos de cláusulas que feriam comandos contidos na Ranp 795. Uma consiste na presença de cláusula que estabelece possibilidade de alteração unilateral de condições contratuais sem formalização de termo aditivo e, a outra, estabelece possibilidade de aditamento contratual sem submissão à homologação pela ANP;

b) Do total de contratos enviados inicialmente para homologação da ANP (128), cerca de 15% apresentavam pelo menos uma dessas cláusulas e tiveram que se adequar ao comando normativo. Os contratos de comercialização de GLP foram os que apresentaram maior proporção de não enquadramento em decorrência dessas cláusulas;

c) A experiência vivenciada ao longo do período de vigência da Resolução permitiu à SDC identificar os seguintes pontos positivos a essa regra: permite o acompanhamento das relações contratuais com vistas a identificar o cumprimento das normas regulatórias, auxilia na identificação de possíveis indícios de práticas anticompetitivas e, contribui para reduzir a assimetria nas relações comerciais. Os pontos negativos identificados foram: possível engessamento das relações contratuais em função do prazo para análise e resposta, custos para a administração pública em função da quantidade de contratos a serem homologados.

631. Sintetizando, em torno de 15% dos contratos inicialmente submetidos à homologação apresentavam cláusulas vedadas pela resolução e tiveram que se adequar ao comando normativo. Este, por sua vez, ao impedir que o agente de maior poder de barganha na relação altere, unilateralmente, condições contratuais sem nova análise da Agência, parece ir ao encontro do objetivo regulatório de redução da assimetria na relação contratual entre os agentes, havendo, assim, espaço para a sua manutenção.

VI.3.3. Avaliação Econômica

632. Considerando as obrigações inseridas no processo de homologação dos contratos de comercialização e seu objetivo regulatório de redução da assimetria nas relações comerciais dos contratos celebrados entre produtores e distribuidores, **buscou-se medir**, por meio do indicador I-15 (constante da Tabela 38 da seção IV.1.3.1) e da resposta à pergunta 17 da pesquisa, a percepção do agentes sobre a onerosidade das exigências do processo de homologação dos contratos introduzidas pela Resolução ANP nº 795/2019. O resultado da análise demonstrou que:

a) Dos 53 agentes que responderam à questão 17, 79% mostraram-se indiferentes (30%) ou discordaram parcial (2%) ou totalmente (47%) da afirmativa de que as exigências impostas pela resolução trouxeram custos significativos à empresa. Os demais 21% concordaram (parcial ou totalmente) com a afirmativa;

b) Esses percentuais foram diferentes entre distribuidores (82% mostraram-se indiferentes ou discordaram parcial ou totalmente da afirmativa) e produtores (esse percentual ficou em 75%);

c) Este resultado está em linha com as percepções destes segmentos sobre as exigências introduzidas pela norma ao processo homologação dos contratos. Os agentes (distribuidores), que atribuíram maior grau de relevância e concordância com os elementos da resolução aqui indicados (preço indicativo, suas condições de formação e reajuste e vedação ao uso de cláusula de destino), mostram-se menos sensíveis aos eventuais custos introduzidos pela Ranp 795;

d) No segmento de distribuição, a percepção dos agentes variou a depender do produto comercializado. Asfaltos (dois agentes, correspondendo a 17% dos agentes do setor que responderam a questão, concordaram parcial ou totalmente com a afirmativa de que a norma trouxe custos significativos à empresa). Para o setor de líquidos esse percentual foi de 22% (5 agentes); combustíveis de aviação – 20% (2 agentes); GLP – 11% (1 agente).

e) Os principais comentários apresentados pelos agentes que consideraram, na resposta à pergunta 17, significativos os custos introduzidos pela norma foram no sentido de que esses custos seriam decorrentes: da falta de metodologia clara de reajuste de preços, da vedação à cláusula de destino (no caso do setor de QAV), da publicidade de preços, do possível repasse do custo dos produtores no preço do produto, das exigências adicionais com necessidade de celebração de termos aditivos e necessidade de adaptação de sistemas (todos apontados por 2% dos agentes que apresentaram comentários nas respostas à pergunta 17).

633. Além disso, importante ressaltar ainda a existência de custos por parte da administração pública. Foram inicialmente analisados pela Agência 128 contratos submetidos à homologação que, geraram, no mínimo 128 aditivos (ou novos contratos, como no caso de asfaltos, que foram gerados 27 novos contratos), uma vez que todos os contratos inicialmente analisados não cumpriram pelo menos um requisito estabelecido pela Resolução.

634. Esse volume de contratos, aliado à complexidade da norma, sobretudo em função da resolução não ser prescritiva quanto às condições de formação e reajuste do preço indicativo, dificultou a análise, dada a necessidade de construção de uma jurisprudência administrativa decorrente da interpretação sistêmica da norma face aos dispositivos presentes nos contratos de fornecimento de cada produto. Em alguns casos foram necessárias reuniões com os agentes econômicos a fim de buscar informações e esclarecer o entendimento da Agência quanto a pontos específicos do contrato (ou de cláusulas contratuais). A Tabela 13 da Seção IV.1.1.2 demonstra que o tempo médio de análise da ANP foi de 35,7 dias por contrato. Assim, há de se considerar o custo administrativo decorrente do número de horas destinadas por servidores ao processo de homologação de contratos, que não pode ser desprezado.

635. Sintetizando, para grande parte dos agentes consultados, em especial para os distribuidores, os requisitos introduzidos pela Ranp 795 para a homologação de contratos não representaram custos adicionais ao processo, embora alguns agentes tenham abordado aspectos geradores de custos decorrentes da norma (celebração de aditivos, falta de clareza quanto aos reajustes de preços, dentre outros).

VI.4. Publicação do preço de Lista

636. As exigências introduzidas pela norma para obrigatoriedade de publicação do preço de lista estão atreladas ao objetivo regulatório de ampliar a transparência no processo de formação dos preços dos combustíveis.

637. De acordo com a Resolução ANP nº 795/2019 os produtores e importadores de derivados de petróleo, bem como distribuidores que realizam a comercialização dos produtos supracitados com congêneres devem publicar os preços de lista vigentes, bem como os praticados nos doze meses anteriores, por data de vigência, com descrição das modalidades de venda, no sítio eletrônico da empresa e, caso o agente não possua sítio eletrônico, deverá disponibilizar essas informações por correio eletrônico, em horário comercial, para qualquer interessado.

VI.4.1. Análise do processo

638. A análise do processo de implementação da obrigatoriedade de publicação do preço de lista ocorreu com base no indicador I-20 (apresentado na Tabela 41, da seção IV.2), construído a partir da resposta à questão 30 da pesquisa de percepção realizada junto aos agentes, que questionou se houve dificuldades no cumprimento da exigência trazida pela Resolução ANP nº 795/2019. Como resultado, observou-se que:

- a) Do total de 10 respondentes, 9 afirmaram discordar totalmente da afirmação, enquanto 1 agente mostrou-se indiferente a mesma. Ou seja, nenhum agente disse ter encontrado dificuldades para implantar a medida;
- b) Os comentários à pergunta 30 da pesquisa apontaram como pontos positivos à publicação do preço de lista o fato de a exigência não ter gerado custos adicionais (apontado por 50% agentes que comentaram) e, como pontos negativos, o fato de a medida ser irrelevante para redução da assimetria de informação e para criação de novos contratos (apontados por 25% dos agentes que apresentaram comentários).

639. Em síntese, nenhum agente que participou da pesquisa de percepção apontou dificuldades ao cumprimento da norma. Do ponto de vista administrativo, a medida não trouxe alteração dos processos internos. Considerando o caráter de uso externo da obrigatoriedade trazida pela norma, eventual atuação da ANP decorreria de demanda formulada pelos agentes de mercado, não havendo previsão normativa de monitoramento sistemático para verificação do cumprimento da medida.

VI.4.2. Impacto

640. A análise do impacto (efeitos) da obrigatoriedade de publicação do preço de lista ocorreu com base nos indicadores I-11, I-18 e I-21 (apresentados na Tabela 41, da seção IV.2) e nas questões 27, 32, 34, 35, 36 e 38 da pesquisa de percepção, tendo constatado que:

1. 56% dos distribuidores e fornecedores publicaram seus preços de lista vigentes ou responderam ao pedido de compartilhamento de preços de lista. Dentre os fornecedores, enquanto 80% dos produtores de petróleo e derivados realizaram a publicação integralmente ou responderam ao pedido de compartilhamento de preços de lista, 33,3% dos importadores o fizeram. Os percentuais resultantes podem estar relacionados à ausência de comercialização do produto no período indicado.
2. 59,6% (de um total de 57 agentes) costumam consultar o preço de lista de outros fornecedores. Sob a ótica do fornecedor, todos os importadores (3 agentes) e produtores (4 agentes) afirmaram que consultam o preço de lista de outros fornecedores. Sob a ótica do distribuidor (48 respondentes) 54,2% dos agentes disseram fazer uso dessa informação.
3. Questionados sobre o grau de importância de diversos elementos para o processo de formação de seus preços:
 - a) 33% dos respondentes informaram que o preço de lista publicado por outros fornecedores seria fundamental, ao passo que 67% disseram ser irrelevante (22%) ou pouco relevante (45%) para a formação de seus preços;
 - b) comportamento dicotômico, sobretudo dos agentes vinculados ao setor de importação. Enquanto 100% dos agentes vinculados aos segmentos de produção e importação declararam visualizar os preços de lista de seus concorrentes, 60% dos agentes do segmento de produção declararam que a informação seria fundamental no processo de formação de seu próprio preço, enquanto que 100% dos agentes do segmento de importação declararam ser irrelevante ou pouco relevante para a formação de seus preços.
 - c) Em relação à publicação do PPI, a lógica se inverte, com a totalidade dos importadores declarando ser ao menos relevante essa publicação para a formação de seus preços (75% disseram ser fundamental e 25% relevante), enquanto para os produtores, 60% declararam ser irrelevante (20%) ou pouco relevante (40%), com 40% declarando ser fundamental. Na totalidade das respostas, 67% consideram ser ao menos relevante a divulgação do PPI para a formação de seus preços, sendo que 56% consideram fundamental.
 - d) Quanto ao item interação com outros clientes, dos 9 respondentes, 55% dos agentes declararam ser ao menos relevante para a formação de seus preços, ao passo que 45% declararam ser irrelevante. Sob a ótica do produtor, 80% declararam ser ao menos relevante, com 20% declarando ser irrelevante, enquanto 75% dos importadores declararam ser irrelevante, com 25% informando ser fundamental.
 - e) 80% dos respondentes afirmaram ser fundamental a consideração de outros itens no processo de formação de seus preços, com 20% considerando irrelevante. A totalidade dos produtores afirmou ser fundamental, ao passo que 66,7% dos importadores responderam dessa forma, com os demais informando ser irrelevante.
4. Das 57 respostas à pergunta 34, 36 agentes (63% do total) reconhecem que a obrigatoriedade da publicação do preço de lista, é, no mínimo, relevante para o aumento da transparência e redução da assimetria de informação entre os agentes de mercado. Segmentando por cliente, essa percepção é de 100% para os importadores, 64% para os distribuidores e 50% para os produtores;
5. A pergunta 32 procurou avaliar em que medida os agentes distribuidores perceberam alguns dos potenciais efeitos das determinações da Resolução ANP nº 795/2019, quanto à publicação do preço de lista:
 - a) 46,81% informaram que não obtiveram informações de preços mais facilmente, enquanto 44,68% responderam que sim, foi mais fácil obter informações de preços. 8,5% não souberam opinar;
 - b) 14,89% tiveram acesso a ofertas de outros fornecedores que não consultavam antes, contra 74,5% que não tiveram acesso;
 - c) 10,64% dos distribuidores notaram maior convergência no preço dos fornecedores, contra 57% que não notaram. 32% não souberam opinar;
 - d) 23% dos agentes perceberam diferença em termos de precificação ou exigência de retirada do produto em sua relação comercial ou contratual com o fornecedor, em desfavor do comprador, contra 64% que não tiveram essa percepção.

6. Percentual superior a 90% dos agentes não souberam opinar ou responderam que não houve alteração em relação ao grau de transparência de preços, pós publicação da Resolução ANP 795/2019, nas diversas regiões do país.

641. Além disso, a avaliação da percepção dos agentes sobre possíveis aprimoramentos em relação à publicação do preço de lista (questão 38 da pesquisa de percepção), considerando, inclusive, o desinvestimento no setor de refino, realizada no tópico V.2 deste Relatório, constatou que:

1. De forma agregada, 72% dos agentes consideram que há aprimoramentos a serem feitos na resolução, no que se refere à obrigatoriedade de publicação do preço de lista. Esse percentual foi de 74,5% sob a ótica do distribuidor e de 60% sob a ótica do produtor. Essa diferença de percepção deve-se ao fato de que o aumento da transparência tem o potencial de propiciar a redução da assimetria no processo de negociação entre fornecedor e distribuidor, em favor deste último, detentor de menor poder de barganha no processo negocial.
2. A análise dos comentários à pergunta 38 identificou que 34,5% dos agentes que se expressaram destacaram a relevância dessa obrigatoriedade, ao passo que 48,3% mencionaram que a determinação é incompleta e 6,9% a consideraram irrelevante.
3. Os agentes apresentaram como sugestões de aprimoramento, dentre outras: (a) obrigatoriedade de publicação da composição de preços, periodicidade e mecanismos de reajuste; (b) publicação do preço de lista no site da ANP; (c) penalização dos agentes que não publicarem preço de lista; (d) estender a obrigatoriedade de publicação do preço de lista para asfaltos modificados por polímeros, asfaltos modificados por borracha, emulsões asfálticas convencionais e emulsões asfálticas modificadas por polímero; (e) volta do conceito de agente dominante.

642. Sintetizando, depreende-se que os preços de lista são publicados ou informados por 56% dos agentes que atuam no fornecimento primário de combustíveis, importadores e produtores, e amplamente consultados (por 100% dos fornecedores), embora os importadores afirmem que são irrelevantes no processo de formação de seus preços. Em que pese o reconhecimento por parte dos agentes (63%) de que a obrigatoriedade da publicação do preço de lista é no mínimo relevante para o aumento da transparência e redução da assimetria de informação, os efeitos práticos da resolução para a consecução desses objetivos não foram percebidos por 90% desses agentes.

643. Possíveis efeitos positivos e negativos da norma, no entanto, foram relatados pelos distribuidores. Do lado positivo, quase metade desses agentes alegaram que ficou mais fácil obter informações de preços pós-publicação da resolução e um percentual de 15% deles teve acesso a oferta de outros fornecedores. Do lado negativo, quase 11% distribuidores percebeu maior convergência de preços entre os fornecedores e 23% dos agentes perceberam diferença em termos de precificação ou exigência de retirada do produto em desfavor de seu segmento.

644. Boa parte dos agentes considera que a resolução necessita de aprimoramentos quanto à exigência de publicação do preço de lista, com 48% dos agentes que teceram comentários na resposta à questão 38 afirmando que a determinação é incompleta. Algumas das sugestões de aprimoramento realizadas pelos agentes foram no sentido de se obrigar a publicação da composição de preços, periodicidade e mecanismos de reajuste, de se retornar ao conceito de agente dominante e de se publicar os preços no site da ANP.

645. Há, portanto, espaço para aprimoramentos da norma na opinião dos agentes, sendo, talvez, necessário maior tempo de observação quanto aos efeitos da norma, no quesito publicação do preço de lista, dado o pouco tempo de vigência da resolução.

VI.4.3. Econômica

646. Por meio do indicador I-19 e das respostas à pergunta 29, buscou-se avaliar se a norma trouxe custos significativos aos agentes quanto à obrigatoriedade de publicação do preço de lista. O resultado da análise demonstrou que nenhum agente concordou, seja parcial ou totalmente, com a afirmativa de que a obrigatoriedade teria imposto custos significativos aos agentes.

647. Do ponto de vista administrativo, a medida não trouxe alteração dos procedimentos internos, conforme sinalizado na análise do processo de implementação da norma e, conseqüentemente, não trouxe custos à ANP.

VI.5. Envio de valor unitário e modalidade de frete

648. As exigências introduzidas pela norma para o envio de valor unitário e modalidade de frete por parte dos produtores, importadores e distribuidores estão atreladas ao objetivo regulatório de ampliar a base de dados à disposição da ANP, propiciando melhores condições para que a Agência realize as análises e estudos que julgar necessários.

VI.5.1. Processo

649. A análise do processo de implementação dessa obrigatoriedade ocorreu com base nos indicadores I-23 e I-27 (apresentado na Tabela 51, da seção IV.3.1), com o primeiro tendo sido construído a partir das respostas à questão 41 da pesquisa de percepção realizada junto aos agentes. Como resultado, observou-se que:

- a) De modo agregado, 79% dos agentes não encontraram maiores dificuldades no cumprimento dessa exigência da resolução (não houve grandes diferenças entre os segmentos analisados – distribuição, produção e importação), o que mostra o entendimento acerca do exigido pela Resolução ANP nº 795/2019;
- b) Sob a ótica do distribuidor merece destaque o fato de que 56% dos agentes que atuam com GLP terem apontado dificuldades para o cumprimento da norma, enquanto, sob a ótica do fornecedor, esse percentual atingiu 25% para o grupo dos produtores.
- c) O I-27 (índice de reprocessamento de informações) apontou que apenas 10% das empresas encaminharam dados de valor unitário e/ou modalidade de frete incorretos (para operações realizadas em setembro de 2020), reforçando a tese de baixa dificuldade no cumprimento da exigência.

650. Sintetizando, depreende-se que a grande maioria dos agentes não encontrou dificuldades para o cumprimento da norma no que se refere ao envio de valor unitário e modalidade de frete. Do ponto de vista da administração pública foi desenvolvido um processo de auditoria dos dados incluindo, entre outros expedientes: critérios amostrais, cruzamento de dados declarados por distintos agentes e apuração da informação fiscal. Os erros de declaração eventualmente detectados motivaram questionamentos, orientação, notificação e/ou autuação do agente econômico regulado por declaração de informação inverídica ao órgão regulador.

VI.5.2. Impacto

651. A análise do impacto (efeitos) da obrigatoriedade de envio de valor unitário e modalidade de frete ocorreu com base nos indicadores I-24, I-25, I-26 e I-28 (apresentados na Tabela 54, da seção IV.3.2) e nas questões 27, 32, 34, 35, 36 e 38 da pesquisa de percepção, tendo constatado que:

- a) enquanto o levantamento de preços realizado pela ANP fornece dados amostrais para 459 municípios, o envio de informações pelo i-Simp propicia à Agência dispor de informações de valor unitário e modalidade de frete para mais de 97% dos municípios do país (no caso de Gasolina C e óleo diesel B) e, para mais de 75%, no caso de GLP e etanol hidratado;
- b) os preços médios de distribuição dos produtos disponibilizados atualmente pela Agência em seu *website* (GLP, gasolina C, óleo diesel B, etanol hidratado, combustíveis de aviação e produtos asfálticos) são calculados com base em 73,4% do total de operações com valores unitários declarados de forma obrigatória via Simp (volume de preços de distribuição aproximadamente 45 vezes superior, quando comparados aos valores publicados com base no levantamento de preços) e, em cerca de 89% das empresas que enviam essa informação;
- c) os valores unitários encaminhados por produtores e importadores via Simp ainda não foram disponibilizados no sítio eletrônico da ANP;
- d) Os percentuais tendem a aumentar progressivamente mediante publicação de preços de outros produtos e segmentos no *website* da Agência;

e) 35% das empresas que encaminharam à Agência, via Simp, dados de comercialização referentes a setembro de 2020, inclusive aquelas não abarcadas pela Resolução ANP nº 795/2019, atuam nos segmentos de produção, distribuição e/ou importação e, por força da citada norma, obrigatoriamente também tiveram que enviar os valores unitários e modalidades de frete de suas operações de venda.

652. Sintetizando, depreende-se que a obrigatoriedade imposta pela norma de envio de informações de valor unitário e modalidade de frete cumpre o objetivo regulatório de ampliar as bases de dados de preços à disposição da ANP e contribui para a consecução de outros objetivos, como a ampliação da transparência no processo de formação de preços dos combustíveis e a contribuição para o desenvolvimento de análises de mercado.

VI.5.3. Econômica

653. Por meio do indicador I-22 e das respostas à pergunta 40, buscou-se avaliar se a norma trouxe custos significativos aos agentes quanto à obrigatoriedade de publicação do preço de lista. O resultado da análise demonstrou que:

- a) 48 agentes (ou 84% do total) relataram que não arcam com custos significativos no cumprimento da exigência trazida pela Resolução ANP nº 795/2019 quanto ao envio do valor unitário e da modalidade de frete;
- b) Por grupo focal, destaca-se que nenhum importador concordou (parcial ou totalmente) com a afirmativa de que a medida trouxe custos significativos à empresa, ao passo que 14,6% dos distribuidores e 25% dos produtores disseram concordar parcial ou totalmente com a afirmativa;
- c) Merece destaque o fato de 33% dos distribuidores de GLP terem concordado total ou parcialmente com a afirmativa.

654. Em síntese, depreende-se que o cumprimento da Resolução ANP nº 795/2019 não trouxe dispêndios expressivos a 86% dos agentes que enviam dados de valor unitário e de modalidade de frete via Simp (produtores, importadores e distribuidores). Do ponto de vista da Administração Pública, como o recebimento desses dados foi viabilizado por um sistema próprio da Agência, os custos à ANP são os inerentes à sua manutenção e ao tempo dedicado pelos servidores no processo de auditoria dos dados recebidos. Por outro lado, houve economia de custos na coleta dos preços de distribuição via levantamento de preços realizado pela Agência.

VI.6. Desinvestimento Petrobras

655. Embora o objetivo desta ARR seja o de promover uma análise retrospectiva da Resolução ANP nº 795/2019, avaliando sua forma de implementação, seus efeitos e os custos porventura impingidos aos agentes regulados, dado o contexto de transformação estrutural do mercado, face ao desinvestimento da Petrobras no setor de refino, faz-se necessário uma análise prospectiva preliminar a fim de sinalizar se as determinações da Resolução se adequam a nova estrutura de mercado que está por vir, sobretudo no que diz respeito ao processo de homologação de contratos e na obrigatoriedade de publicação de preço de lista.

VI.6.1. Homologação de contratos

656. Assim, ante a possibilidade de mudanças estruturais no mercado de refino e considerando as regras de homologação dos contratos de comercialização e seu objetivo regulatório de redução da assimetria nas relações contratuais entre produtores e distribuidores, buscou-se medir, por meio do indicador I-14 e das respostas à pergunta 13 da pesquisa, a percepção dos agentes econômicos sobre a relevância da homologação de contratos pela ANP no contexto pós-alienação de ativos. A análise demonstrou que:

- a) 68% dos respondentes à pergunta 13 considerou a homologação fundamental ou muito relevante, sendo que mais da metade (51%) considerou fundamental.
- b) Os distribuidores atribuíram maior relevância ao processo de homologação quando comparados aos agentes produtores, com 86% declarando que o processo é ao menos relevante, contra 50% do lado dos produtores;
- c) Entre os distribuidores, a análise do I-14 mostrou que o setor de asfaltos foi o que atribuiu a maior pontuação média (4,6), situando o processo de homologação entre muito relevante e fundamental (com média mais próxima do segundo), e o setor de combustíveis de aviação atribuiu a menor pontuação: 3,0 (relevante)
- d) Os comentários à pergunta 13 da pesquisa apontaram como pontos positivos à continuidade do processo de homologação no contexto pós-desinvestimento, questões relacionadas ao equilíbrio das relações comerciais, à garantia do abastecimento, à promoção da transparência, à redução de assimetrias e à possibilidade de o mercado de produção continuar concentrado. Por outro lado, apontaram como pontos negativos, questões relacionadas ao formalismo burocrático, à morosidade do processo de homologação, geração de ineficiências, dentre outras.

657. Sintetizando, depreende-se que boa parte dos agentes (quase 70%) considera ser ao menos muito relevante o papel exercido pela ANP no contexto de desinvestimento da Petrobras, sobretudo no processo de transição e caso a expectativa de um mercado mais competitivo no fornecimento primário de combustíveis não venha a se confirmar. Essa percepção foi mais acentuada no segmento de distribuição, uma vez que, de modo geral, os agentes que atuam no segmento possuem menor poder de barganha na negociação do contrato.

658. Há de se lembrar, no entanto, que ficou demonstrado na ARR que, em que pese os agentes, em sua maioria, considerarem relevantes a obrigatoriedade dos requisitos introduzidos pela resolução ao processo de homologação de contratos (sobretudo o preço indicativo e suas condições de formação e reajuste) para o aumento da transparência e redução da assimetria de informação entre as partes, sinalizaram que a obrigatoriedade introduzida pela norma parece não estar alcançado o objetivo proposto de redução da assimetria de informação entre os contratantes. Isso porque a eficácia da norma depende fundamentalmente do grau de clareza das informações contidas no contrato sobre as condições de formação e reajuste.

659. Sob o ponto de vista da administração pública, o desinvestimento da Petrobras tem o potencial de aumentar a complexidade, o volume e, conseqüentemente, os custos inerentes ao processo de homologação dos contratos. Atualmente, a análise é feita contrato a contrato, porém há poucos produtores e os contratos formulados por esses agentes não são diferenciados por adquirentes, independentemente de fatores como volume de compra, condições de pagamento, histórico de relacionamento, dentre outros. O processo de desinvestimento ampliará o número de produtores e, conseqüentemente, o número de contratos a serem analisados. Além disso, os entrantes poderão adotar modelos contratuais diferentes dos atualmente existentes, inclusive com a diferenciação de condições a depender do agente comprador. Há espaço, portanto para se repensar o processo de homologação atualmente utilizado pela ANP.

VI.6.2. Preço de Lista

660. A questão 38 da pesquisa de percepção questionou aos agentes sobre a necessidade de aprimoramentos da norma quanto à obrigatoriedade de publicação do preço de lista, solicitando que, se possível, considerassem o desinvestimento da Petrobras no setor de refino. Grande parte dos agentes (72%) afirmou haver espaço para mudanças na resolução. Comentários apresentados na questão 39, em complemento às respostas da questão 38, sugerem, como medidas de aprimoramento, dentre outras, (i) a ampliação das informações publicadas (além do preço de lista, a composição desses preços, a periodicidade e os mecanismos de reajuste), (ii) a aplicação da obrigatoriedade apenas a agentes com posição dominante, e (iii) a penalização dos agentes que não publicarem o preço de lista.

661. Sob o ponto de vista da administração pública e, levando em consideração questões concorrenciais e de interesse do consumidor, destaca-se que a obrigatoriedade de publicação do preço de lista foi proposta em uma situação de quase monopólio da Petrobras e, inicialmente, pensada para abarcar apenas agentes com posição dominante no mercado. Tal medida buscava, além de ampliar a transparência do processo de formação de preços, a possibilidade de mitigar eventual exercício de poder de mercado por parte de agentes com posição dominante, reduzir a assimetria de informação entre os agentes e conferir maior previsibilidade ao mercado.

662. Com o processo de desinvestimento há de se retomar o debate concorrencial acerca da publicidade de preços em determinados mercados. O Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), órgão administrativo competente para aplicar a lei concorrencial no Brasil, tem se mostrado contrário a publicação de preços por parte dos agentes, salvo em termos agregados e com defasagem temporal. Um dos argumentos apresentados pelo Cade é a

possibilidade de que a divulgação possa facilitar o alinhamento de preços no mercado. Nesse sentido, indica-se manifestação do Cade, constante da Nota Técnica nº 33/2018/DEE/CADE[102], no sentido de que:

“O risco de a publicidade de preços induzir comportamentos colusivos tende a ser menor (e com menor impacto) em mercados quase monopolizados, como o caso do mercado de refino nacional, embora possa, talvez, atuar na dinâmica da concorrência entre produto nacional e internacional. Caso haja aumento de concorrência no futuro, no mercado de refino nacional, todavia, mesmo esta conclusão poderá, talvez, ter que ser reavaliada.” [Grifo Nosso]

VII. RECOMENDAÇÕES

663. Em vista de todo o exposto, sobretudo com base nas participações ocorridas e contribuições recebidas na Pesquisa de Percepção e no Workshop de Avaliação, analisadas nesta ARR, conclui-se pela recomendação de: **emenda da Resolução ANP nº 795/2019**.

664. Especificamente com relação à **Publicação do Preço de Lista** (Capítulo 2 da Resolução), apesar de terem sido constatadas percepções distintas por tipo de agente, pode-se inferir que a obrigatoriedade de divulgação dos dados contribui para a ampliação da transparência nos preços praticados no Brasil. Por outro lado, embora não tenha sido detectada dificuldade para o cumprimento dos respectivos dispositivos, tampouco tenha sido gerado custo significativo aos agentes regulados ou à ANP, não foram percebidos, de modo geral, efeitos práticos para: previsibilidade e mitigação de exercício de poder de mercado. Portanto, pode ser relevante aprofundar ou complementar os estudos acerca dos efeitos já produzidos, em especial sobre a dispersão dos preços praticados, bem como acerca dos possíveis efeitos em um esperado cenário de novos agentes no refino após os desinvestimentos da Petrobras. Uma alternativa a ser considerada é a limitação da ação do dispositivo a agentes com posição dominante, ressaltando-se que, mesmo nessa hipótese, a depender da estrutura e dinâmica do mercado, a divulgação do preço também pode, em tese, funcionar como ponto focal, favorecendo o alinhamento tácito de preços no mercado. Cumpre resgatar que eventual divulgação antecipada dos reajustes, apesar de contribuir para a previsibilidade, vai de encontro à recomendação da Nota Técnica Conjunta nº 1/2018/DG/DIR1/DIR2/SBQ/CPT/ANP, de 16/07/2018, e carece de avaliação cautelosa sobre seus impactos na dinâmica concorrencial. A ampla publicação de critérios de formação e reajustes imposta de forma indiscriminada aos agentes também deve ser avaliada quanto a seus impactos concorrenciais. Já a divulgação por parte da ANP, e não pelos próprios agentes regulados, dos preços de lista parece não se justificar, devido aos custos envolvidos e na resultante maior defasagem na disponibilidade da informação *versus* os benefícios vislumbrados.

665. No que diz respeito à **Previsão Contratual de Preços Indicativos** (Capítulo 3 da Resolução), foram detectadas dificuldades no processo de implementação das determinações, relacionadas ao processo interno de comunicação entre as UORGs envolvidas, ao elevado número de processos analisados e, principalmente, ao fato de a resolução não ser prescritiva quanto às condições de formação e reajuste do preço indicativo. A fim de ampliar a transparência na formação dos preços e reduzir as assimetrias nas relações contratuais, **recomenda-se que seja revisto o conceito do preço indicativo** estabelecido, levando em consideração que mais importante do que um preço estabelecido no início do contrato é a clareza de suas condições de formação e de reajuste no instrumento contratual. Além disso, qualquer nova regra deve levar em conta as especificidades do mercado vis-à-vis os prazos para apresentação dos contratos para homologação. É de se levar em conta, ademais, que o desinvestimento da Petrobras tem o potencial de aumentar a complexidade, o volume e os custos inerentes ao processo de homologação dos contratos, uma vez que ampliará o número de produtores e, conseqüentemente, o número de contratos a serem analisados. Sob esse aspecto, no contexto de eventual aprimoramento da norma quanto às condições de formação e reajuste (do contrário, deve-se refletir sobre a pertinência de mantê-las como requisitos a serem avaliados no processo de homologação), parece razoável investigar a viabilidade de realização de homologação prévia de modelos contratuais, evitando-se o exame de contratos individuais. Outros dispositivos presentes no Capítulo 3 da Resolução têm a recomendação de serem mantidos, como: a vedação ao uso da cláusula de destino e a necessidade de nova homologação por parte da ANP em caso alteração das condições pactuadas de precificação.

666. Já no tocante ao **envio de informações de frete e valor unitário** (Capítulo 4 da Resolução), considerando-se que não foram encontradas dificuldades para o cumprimento do disposto (não houve dispêndios expressivos pela maior parte dos agentes, houve economia de custos na coleta dos preços de distribuição via levantamento de preços realizado pela ANP, o dispositivo cumpre o objetivo regulatório de ampliar as bases de dados de preços à disposição da ANP, além de contribuir para a ampliação da transparência no processo de formação de preços dos combustíveis e o desenvolvimento de análises de mercado), recomenda-se a **manutenção do dispositivo**.

667. Por fim, cabe registrar que no processo de futura revisão do normativo, dado o período transcorrido desde a sua publicação, além dos subsídios oriundos desta ARR, outros elementos poderão ser levados em consideração, como, por exemplo, evoluções recentes: na experiência internacional, na bibliografia técnica, no arcabouço legal pertinente e, na estrutura de mercado.

VIII. REFERÊNCIAS

Casa Civil da Presidência da República. **Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR** / Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais [et al.]. – Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo_final_27-09-2018.pdf/view>.

INMETRO - Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia. **Nota Técnica de Avaliação de Resultados Regulatórios da Medida para Rodas Automotivas**. Nota Técnica nº 07/2019/Diqr-Dconf-Inmetro. 2019. Disponível em <http://www.inmetro.gov.br/qualidade/subsidios/NT_final_ARR_Rodas_Automotivas.pdf>.

ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. **Nota Técnica nº 27/SRM/SGT/SPE/SRD-2019/ANEEL**. Atividade nº 31 da Agenda Regulatória 2018-2019 - Avaliar o ambiente regulatório quanto à utilização de tecnologias na melhoria do serviço, na eficiência energética e no desenvolvimento do negócio de distribuição. 2019. Disponível em <https://www.aneel.gov.br/consultas-publicas-antigas?p_p_id=participacaopublica_WAR_participacaopublicaportlet&p_p_lifecycle=2&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_cacheability=cacheLevelPage&p_p_col_2&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2&participacaopublica_WAR_participacaopublicaportlet_ideDocumento=38116&participacaopublica_WAR_participacaopubli>

ANP. **Nota Técnica Conjunta nº 1/2018/DG/DIR1/DIR2/SBQ/CPT/ANP**. Tomada Pública de Contribuições (TPC) sobre a periodicidade de repasse dos reajustes de preços nos combustíveis. 2018. Disponível em <<https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/consultas-e-audiencias-publicas/tomada-publica-de-contribicoes/2018/tomada-publica-de-contribicoes-no-1-2018-precos-dos-combustiveis>>

ANP. **Nota Técnica Conjunta nº 25/2020/ANP**. Planos de Ação referentes ao período pós-alienação dos avos de refino e de infraestruturas associadas da Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras. Diretoria/SDR/SDL/SIM/SPC. SEI [0830148].

ANP. **Nota Técnica SDR/ANP nº 068/2018**. proposição de regulamentação com o objetivo de ampliar a transparência na formação dos preços de derivados de petróleo e biocombustíveis. 2018. Disponível em <http://www.anp.gov.br/arquivos/cap/2019/cap4/4.nota-tecnica-SDR_n68-2018.pdf>

ANP. **Nota Técnica SDR/ANP nº 142/2018**. Proposição de regulamentação com o objetivo de ampliar a transparência na formação dos preços de derivados de petróleo, gás natural veicular e biocombustíveis e análise das contribuições na Consulta e Audiência Pública. 2018. **Versão Pública**. Disponível em <http://www.anp.gov.br/arquivos/cap/2019/cap4/5.nota-tecnica-SDR_n142-2018.pdf>

ANP. **Nota Técnica nº 89/2019/SDR-E**. Proposição de regulamentação com o objetivo de ampliar a transparência na formação dos preços de derivados de petróleo, gás natural veicular e biocombustíveis nas etapas de fornecimento primário (produção e importação) e distribuição. 2019. SEI nº 0233820.

Cade. **Nota Técnica nº 33/2018/DEE/CADE**. Análise sobre a Consulta e Audiência Públicas nº 20/2018 da ANP. Versão Pública. Processo administrativo da ANP - nº 48610.008326/2018. Disponível em http://www.anp.gov.br/images/Consultas_publicas/2018/n20/nota-tecnica_33-2018.pdf

IBRAC. **Análise de Impacto Regulatório – O novo Decreto nº 10.411/2020 e os desafios à frente**. Webinar. Encontros IBRAC, realizado em 10/07/2020. Vídeo. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=u84-K8PXLw&feature=youtu.be>>. Tema da ARR tratado pela Kélvia Albuquerque a partir de 2h:17m:40s do vídeo.

FUNG, Archon. **Varieties of participation in complex governance**. *Public Administration Review*, 2006.

ALEMANHA (2013), **Expert report on the implementation of ex-post evaluations: Good practice and experience in other countries**, National Regulatory Control Council. https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/EN/Publikationen/2014_02_24_evaluation_report.pdf?__blob=publicationFile&v=2

OCDE (2015), **Regulatory Policy Outlook 2015, Capítulo 5**, OECD Publishing, Paris. Disponível em: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/ocde/governance/ocde-regulatory-policyoutlook-2015_9789264238770-en#page120

OCDE (2016), **Supporting Evidence-based Policy: The Importance of Ex-post Evaluation, Public Governance and Territorial Development Directorate**.

REINO UNIDO (2011). HM Treasury, **The Magenta Book: Guidance for Evaluation**. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/the-magenta-book>

SILVA, Mariana Batista da. (2012). Mecanismos de participação e atuação de grupos de interesse no processo regulatório brasileiro: o caso da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). *Revista de Administração Pública*, 46(4), 969-992. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122012000400004>

Elaborado por:

ALESSANDRO FERREIRA DOS PASSOS

Coordenador de Estudos Econômicos Setoriais e de Mercados

MARCIO DE ARAUJO ALVES DIAS

Coordenador de Sistemas de Preços

MARIA TEREZA DE OLIVEIRA REZENDE ALVES

Especialista em Regulação

RENATO CABRAL DIAS DUTRA

Especialista em Regulação

RODRIGO MILAO DE PAIVA

Assessor Técnico de Defesa da Concorrência e Regulação Econômica

Elaborado e revisado por:

ABEL ABDALLA TORRES

Coordenador de Defesa da Concorrência e Regulação Econômica

De acordo,

BRUNO VALLE DE MOURA

Superintendente Adjunto de Defesa da Concorrência

BRUNO CONDE CASELLI

Superintendente de Defesa da Concorrência

[1] ANP, **Preços e Defesa da Concorrência**, disponível em: <<https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/precos-e-defesa-da-concorrenca>>.

[2] Determinação do Tribunal de Contas da União,

[3] Produtos: CAP-30-45, CAP-50-70, CAP-85-100, CAP-150-200, CR-70, CR-250, CM-30, CM-70, RR-1C, RR-2C, RM-1C, RM-2C, RL-1C, LA-E, SBS 50/65, SBS 55/75, SBS 60/85, SBS 65/90, RR1C-E, RR2C-E, RM1C-E, RC1C-E, RL1C-E, AB8, AB22, LA-1C, LAN, EAI, LARC, 55/75-E, 60/85-E e 65/90-E

[4] Em setembro de 2020, o Levantamento de Preços e de Margens de Comercialização de Combustíveis (LPMCC), foi substituído pelo Levantamento de Preços de Combustíveis (LPC), que contempla a coleta semanal dos preços de revenda de gasolina C, etanol hidratado, óleo diesel B, GNV e GLP P13 pesquisados em 459 localidades, deixando de contemplar os preços praticados pelos distribuidores, que passaram a ser recebidos via SIMP.

[5] Pesquisados em campo por empresa contratada pela Agência mediante pregão eletrônico.

[6] O Infopreço foi lançado em julho de 2018, com o objetivo de dar à sociedade mais uma opção para consulta dos preços dos combustíveis (gasolina, etanol, diesel S-10, diesel S-500 e gás natural veicular), entretanto, como o lançamento dos preços por parte dos postos de combustíveis era voluntário, durante quase dois anos, desde a sua criação, houve uma baixa adesão dos revendedores e somente 0,6% do total de 40.970 postos declararam seus preços no sistema, sem manutenção da atualização semanal. Como consequência, os preços declarados, na maioria dos casos, estavam defasados. Assim, em abril de 2020, a ANP descontinuou o Infopreço sem acarretar prejuízo à sociedade, visto que o produto oficial de pesquisa de preços da Agência é o levantamento semanal de preços.

[7] A ANP prosseguiu com a disponibilização desses dados em atendimento ao Decreto nº 8.777/2016. Com a implementação do PDA, a ANP atende a diversos públicos interessados nos dados por ela custodiados. A sociedade poderá encontrar novos usos para esses dados, inclusive para desenvolvimento dos mais diversos aplicativos.

[8] As informações têm por intuito de dar mais transparência aos preços de mercado e estão disponíveis em <<https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/precos-e-defesa-da-concorrenca/precos/composicao-e-estruturas-de-formacao-dos-precos>>.

[9] Essas informações visam garantir à sociedade o amplo conhecimento dos preços e margens mensais praticadas pelos agentes econômicos em todos os segmentos do mercado de GLP P-13 (produção, distribuição e revenda), e estão disponíveis em <<https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/precos-e-defesa-da-concorrenca/precos/precos-ao-consumidor-consolidados-glp>>.

[10] A primeira semana com dados de PPI publicados é a de 05 a 09/11/2018.

[11] Informações disponíveis em <<https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/precos-e-defesa-da-concorrenca/precos/precos-de-paridade-de-importacao>>.

[12] Tais dados poderão ser compartilhados com outros entes estatais, mediante garantia de preservação, por parte destes, do sigilo legal correspondente, bem como estar sujeitos a agregação estatística, quando da sua publicação, bem como incluir defasagem temporal, de modo a preservar informações abrangidas por sigilo legal ou minimizar possíveis efeitos anticoncorrenciais.

Art. 12. Os dados e informações de que trata esta Resolução entes estatais, mediante garantia de preservação, por parte destes, do sigilo legal correspondente.

[13] Como, por exemplo, volatilidade da taxa de câmbio e dos preços sobre estadias em portos e lucro, além de tributos. Disponível em: <<https://petrobras.com.br/fatos-e-dados/adotamos-nova-politica-de-precos-de-diesel-e-gasolina.htm>>.

[14] Segundo a Petrobras, os ajustes nos preços poderiam ser realizados a qualquer momento, inclusive diariamente, desde que os reajustes acumulados por produto estejam, na média Brasil, dentro de uma faixa determinada (-7% a +7%), respeitando a margem estabelecida pelo Grupo Executivo de Mercado e Preços (GEMP). Disponível em <<https://petrobras.com.br/fatos-e-dados/reviao-da-politica-de-precos-de-diesel-e-gasolina.htm>>.

[15] In: PETROBRAS, Fatos e Dados. Revisão da política de preços de diesel e gasolina, 2017. Disponível em <<http://www.petrobras.com.br/fatos-e-dados/reviao-da-politica-de-precos-de-diesel-e-gasolina.htm>>

[16] De acordo com a legislação, o programa tinha previsão de duração até dezembro de 2018 ou até o término dos recursos destinados ao programa (9,5 bilhões de reais), o que ocorresse primeiro. As subvenções devidas e pagas foram referentes à comercializações ocorridas até 31/12/2018 e o teto de recursos não foi atingido.

[17] Aprovação por unanimidade.

[18] A TPC é um instrumento que tem o objetivo de tornar público determinado assunto e colher sugestões da sociedade e dos demais entes públicos a respeito de temas de grande relevância, em respeito ao princípio democrático. In: Tomada Pública de Contribuições nº 01/2018 – Preços dos Combustíveis. Disponível em <<https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/consultas-e-audiencias-publicas/tomada-publica-de-contribuicoes/2018/tomada-publica-de-contribuicoes-no-1-2018-precos-dos-combustiveis>>.

[19] A TPC ocorreu por meio de Aviso, publicado no Diário Oficial da União (DOU) e disponibilizado no endereço eletrônico da ANP (www.anp.gov.br), no período de 11 de junho a 2 de julho de 2018 Disponível em <<https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/consultas-e-audiencias-publicas/tomada-publica-de-contribuicoes/2018/tomada-publica-de-contribuicoes-no-1-2018-precos-dos-combustiveis>>

[20] O Rol completo de considerações também pode ser consultado no Aviso de Tomada Pública de Contribuições - TPC (Despacho ANP Nº 707, de 5/6/2018, publicado no D.O.U. em 6/6/2018). Disponível em <http://www.anp.gov.br/images/Consultas_publicas/2018/TPC/TPC-Repasse-do-Reajuste-Precos-Aviso.pdf>

[21] A TPC teve como público alvo entidades dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, todos os segmentos da cadeia de abastecimento, consumidores, instituições técnicas, bem como o público em geral dos diversos extratos da sociedade civil interessados nas atividades de regulamentação, monitoramento, controle e fiscalização de bens, produtos e agentes econômicos sujeitos à regulação da ANP

[22] A referida Nota teve por objetivo analisar as contribuições recebidas durante a TPC.

[23] Nota Técnica SDR/ANP nº 068/2018 – disponível em <http://www.anp.gov.br/arquivos/cap/2019/cap4/4.nota-tecnica-SDR_n68-2018.pdf>;

Nota Técnica SDR/ANP nº 142/2018 - Disponível em: <http://www.anp.gov.br/arquivos/cap/2019/cap4/5.nota-tecnica-SDR_n142-2018.pdf> e Nota Técnica nº 89/2019/SDR-E. - SEI nº 0233820.

[24] Consulta e Audiência Pública 20/2018, disponível em <<https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/consultas-e-audiencias-publicas/consulta-e-audiencia-publica/2018/consulta-e-audiencia-publicas-no-20-2018>>.

Consulta e Audiência Pública 4/2019 - Disponível em <<https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/consultas-e-audiencias-publicas/consulta-e-audiencia-publica/2019/consulta-e-audiencia-publicas-no-4-2019>>

[25] Por meio da Nota Técnica Nota Técnica SDR/ANP nº 068/2018, a SDR ponderou diversas questões legais, regulatórias, concorrenciais e econômicas acerca da divulgação de informações de preços. A Nota Técnica está disponível em <http://www.anp.gov.br/images/Consultas_publicas/2018/n20/5.nota-tecnica.pdf>.

[26] O período de consulta pública foi de 30 dias.

[27] Todo o material, incluindo estudos, súmula da audiência pública, comentários e sugestões recebidos pelas sociedade estão disponíveis em <<https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/consultas-e-audiencias-publicas/consulta-e-audiencia-publica/2018/consulta-e-audiencia-publicas-no-20-2018>>

[28] Vale destacar que, com o objetivo de facilitar tanto o processo de regulamentação como o enquadramento dos agentes regulados no arcabouço regulatório, a minuta de resolução disponibilizada em consulta pública foi, posteriormente, desmembrada em três ações: (i) uma tratando da cadeia de gás natural até o city gate que ficou sob a responsabilidade da Superintendência de Infraestrutura e Movimentação (SIM) tendo em vista suas atribuições regimentais; (ii) outra referente à etapa de produção, importação e distribuição de derivados de petróleo e; (iii) uma terceira sobre a etapa de revenda de derivados de petróleo, gás natural veicular e biocombustíveis, que ficaram a cargo da SDR.

[29] Produtos abrangidos: gasolina A; óleo diesel A e óleo diesel não rodoviário; querosene de aviação (QAV) e gasolina de aviação (GAV); gás liquefeito de petróleo (GLP); óleo combustível A1, óleo combustível A2 e óleo combustível B1; cimento asfáltico de petróleo 50 60/50 70, asfalto diluído de petróleo de cura rápida 250, asfalto diluído de petróleo de cura média 30 e cimento asfáltico de petróleo 30 45; produtos de marcação compulsória (PMC); e lubrificantes básicos. Conforme minuta de Resolução disponibilizada na Consulta e Audiência Pública nº20/2018.

[30] De acordo com a Nota Técnica SDR/ANP nº 068/2018, no caso de agentes dominantes, a ANP publicaria imediatamente as mesmas informações em seu site na internet. Para os demais casos, a ANP publicaria anualmente as informações completas (incluindo componentes da fórmula), com defasagem mínima de 24 meses.

[31] Participação de mercado contabilizada em termos de volume de produto comercializado no ano anterior, para cada derivado de petróleo em cada macrorregião política do país, conforme definição do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), conforme minuta de Resolução disponibilizada na Consulta e Audiência Pública nº20/2018.

[32] Conforme definição contida na minuta de Resolução disponibilizada na Consulta e Audiência Pública nº20/2018.

[33] Preços de referência reconhecidos no mercado internacional, com substancial liquidez, representatividade para o mercado nacional e dados de fácil acesso.

[34] Por exemplo, o Anexo I da minuta de Resolução, apresentava o seguinte:

“DA FÓRMULA PARAMÉTRICA DE PREÇOS DE GASOLINA A, ÓLEO DIESEL A, ÓLEO DIESEL MARÍTIMO, OCTE, QUEROSENE DE AVIAÇÃO E GASOLINA DE AVIAÇÃO PELOS AGENTES DOMINANTES NA PRODUÇÃO

$$P_{t^{\wedge}}(c;b)=[((PI)_{(t-x)^{\wedge}}c+((CLI)^{\wedge}(c;b)\times FC1))\times FC2]\times (TC)_{(t-x)}+(CLD)^{\wedge}(c;b)+M^{\wedge}(c;b)+T$$

Onde:

$P_{t^{\wedge}}(c;b)$ = preço praticado para o combustível “c”, no ponto de entrega “b”, no período “t”, em reais por m³

$(PI)_{(t-x)^{\wedge}}c$ = preço de referência no mercado internacional para o combustível “c” no período “t - x”, em dólares por galão

$FC1$ = fator de conversão de preço por barril em preço por galão = 0,0238095

$FC2$ = fator de conversão de preço por galão em preço por metro cúbico = 264,172

$(TC)_{(t-x)}$ = taxa de câmbio reais/dólar divulgada pelo Banco Central do Brasil, no período “t - x”

$(CLI)^{\wedge}(c;b)$ = custos logísticos internacionais para o combustível “c”, no ponto de entrega “b”, em dólares por barril

$(CLD)^{\wedge}(c;b)$ = custos logísticos domésticos para o combustível “c”, no ponto de entrega “b”, em reais por m³

$M^{\wedge}(c;b)$ = margem de comercialização para o combustível “c”, no ponto de entrega “b”, em reais por m³

T = tributos federais, em reais por m³”

[35] Contratos de fornecimento dos seguintes produtos: gasolina A, óleo diesel A, óleo diesel marítimo, óleo combustível para turbina elétrica (OCTE), asfaltos, combustível de aviação e gás liquefeito de petróleo (GLP)

[36] Cláusulas de destino são as que impedem que o comprador de um determinado produto possa revendê-lo ou as que restrinjam, de alguma forma, essa revenda, por exemplo: limitando o território em que o agente possa revender o produto comprado ou determinando o volume máximo que possa ser revendido ou, ainda, estabelecendo o uso a ser dado ao produto. [Conforme PARECER Nº 1/2019/SDR-e-ANP - PROCESSO Nº 48610.008326/2018-61]

[37] Versão pública disponível em <http://www.anp.gov.br/arquivos/cap/2019/cap4/5.nota-tecnica-SDR_n142-2018.pdf>.

[38] Para informações mais detalhadas consultar a Nota Técnica SDR/ANP nº 142/2018.

[39] Entendeu-se que a regulamentação de vinculação compulsória a preços de referência internacionais poderia significar extrapolação das atribuições regulatórias no atual arcabouço legal.

[40] Os produtos abarcados pelo comando normativo foram: gasolina A comum e gasolina A premium; óleo diesel A S10, óleo diesel A S500 e óleo diesel não rodoviário; querosene de aviação (QAV) e gasolina de aviação (GAV); gás liquefeito de petróleo (GLP) para envasilhamento em recipientes de até 13kg e GLP para outros meios de comercialização; óleo combustível A1, óleo combustível B1 e óleo combustível A2 e óleos asfálticos de petróleo 30/45, 50/70, 85/100 e 150/200, asfalto diluído de petróleo de cura rápida 250, asfalto diluído de petróleo de cura média 30.

[41] Em linha com as sugestões na Consulta Pública, os lubrificantes foram excluídos da exigência de publicação de preços de lista, devido à significativa atuação de importadores e refinadores no fornecimento de óleos básicos o que dilui a participação do principal refinador do país. Com base no princípio da proporcionalidade, a exigência não se

comprovou necessária na ocasião. Já os produtos de marcação compulsória (PMC), essencialmente solventes passíveis de serem utilizados na operação ilícita de adulteração da gasolina, também foram excluídos da exigência de publicação de preços de lista. Aqui a motivação se deu pelo eventual incentivo que a transparência de preços poderia representar à prática ilícita.

[42] Considerando a transferência de propriedade na saída das instalações do produtor ou importador, em reais por litro ou reais por quilograma (produtos asfálticos ou gases liquefeitos), com quatro casas decimais.

[43] Respeitada a regulamentação vigente.

[44] Preços sem descontos, adicionais logísticos, encargos financeiros e tributos.

[45] Preço parametrizado: preço previsto em contrato e pactuado entre as partes, formado por parâmetros fixos ou variáveis exógenas, que seja claro, objetivo e passível de cálculo prévio pelos agentes econômicos partícipes do contrato e pela ANP.

[46] Como custo e margem de lucro do produtor, por exemplo.

[47] Indica-se, adicionalmente, aqui que a regra proposta permitia alteração do preço parametrizado em contrato, desde que fosse repactuado entre as partes e homologado pela ANP. Os prazos estabelecidos para a homologação dos contratos, conforme estabelecidos, necessários tão somente para a execução das atividades administrativas da ANP, não visavam a introduzir rigidez ao processo de precificação, que poderia ser suficientemente parametrizado a fim de responder às flutuações do mercado e às distintas condições de venda, inclusive permitindo a prática de descontos condicionados, por exemplo, a volumes de retirada de produto.

[48] Consulta Pública de 25 dias.

[49] Todo o material está disponível em <<https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/consultas-e-audiencias-publicas/consulta-e-audiencia-publica/2019/consulta-e-audiencia-publicas-no-4-2019>>

[50] SEI nº 0233820. Processo ANP nº 48610.008326/2018-61.

[51] Toda a fundamentação técnica referente à minuta encontra-se explicitada na Nota Técnica SDR nº 142/2018.

[52] Art 2º inciso I: “*agente dominante: agente ou grupo econômico que tenha participação de mercado na etapa de fornecimento primário, via produção ou importação, superior a vinte por cento (20%), contabilizada em termos de volume de produto comercializado no ano anterior, para cada derivado de petróleo, em cada macrorregião política do país, conforme definição do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)*”.

[53] Segundo a Nota Técnica nº 37/2018/DEE/CADE: “*Há, portanto, evidências de que a Petrobras efetivamente se utiliza de poder de mercado na sua precificação interna de derivados*”.

[54] Conforme indicações oriundas da Consulta e Audiência Pública nº 04/2019

[55] De acordo com a Nota Técnica nº 89/2019/SDR-E, esses argumentos foram recuperados, por analogia, da Nota Técnica nº 33/2018/DEE/CADE que apresentou manifestação acerca da minuta de resolução objeto da CP/AP nº 20/2018.

[56] SEI nº 0233820. Processo ANP nº 48610.008326/2018-61.

[57] Conforme exposto na Nota Técnica nº 142/2018/SDR, apud Nota Técnica nº 89/2019/SDR-E.

[58] Vale lembrar que as alterações promovidas pela Petrobras, em sua política de preços para a gasolina e para o diesel, entre outubro de 2016 e junho de 2017, aliada à escalada na cotação do dólar e no preço do barril de petróleo no mercado internacional, provocou, um aumento expressivo nos preços de revenda destes combustíveis ao consumidor final, em um curto intervalo de tempo. Esta conjunção de fatores levou a um quadro de insatisfação na sociedade brasileira que culminou na paralisação dos transportadores rodoviários autônomos (Greve dos Caminhoneiros), acompanhada de bloqueios logísticos em todo o País.

[59] Sob esse aspecto, cabe um parêntese. Em abril de 2019, a Petrobras passou a publicar os preços por ela praticados de forma segregada por ponto de fornecimento e em tempo real. Esta decisão da empresa foi tomada antes da entrada em vigor de qualquer regulamentação nesse sentido, mas após discussões públicas com o órgão regulador. A avaliação técnica realizada à época indicou que a aprovação de resolução da ANP, contendo esse comando, com respaldo no interesse público, impediria que a decisão da empresa de publicização dos preços fosse revertida a qualquer momento.

[60] Certos contratos que já vigoraram permitiam, por exemplo, a prática de descontos pontuais oferecidos de forma não isonômica.

[61] De acordo com a Nota Técnica nº 89/2019/SDR-E, a minuta de contrato apresentada pelo agente dominante, que historicamente não previa condições de preço, passaria a contar com metas volumétricas de retirada de produtos por parte dos clientes.

[62] Na ocasião, estiveram presentes os diretores Aurélio Amaral (DIR-I), José Cecchi (DIR-II) e Décio Oddone (DG), (SEI nº 0233367 e 0233371).

[63] Definido como o Preço previsto em contrato, formado por componentes fixos ou variáveis exógenas, e que seja passível de cálculo prévio pelos agentes econômicos partícipes do contrato e pela ANP.

[64] Preço indicativo: preço previsto em contrato e pactuado entre as partes que contenha as condições de sua formação e dos seus reajustes.

[65] Na análise destes fatores a Nota Técnica nº 89/2019/SDR-E considerou, como premissas, as seguintes características de mercado: a existência de um quase-monopólio convivendo com uma franja competitiva; fortes barreiras à entrada na atividade de refino e médias barreiras no caso de importações; bens homogêneos; relativa transparência de preços e de quantidades vendidas; demanda estável e custos oscilantes.

[66] Na ocasião, estiveram presentes os diretores Aurélio Amaral (DIR-I), José Cecchi (DIR-II) e Décio Oddone (DG), (SEI nº 0233367 e 0233371).

[67] As novas previsões contratuais referentes a preços vigorariam imediatamente a partir da assinatura pelas partes, pelo menos, até a manifestação tempestiva da Agência.

[68] O distribuidor de derivados de petróleo que importar produto e comercializá-lo com congêneres fica sujeito às mesmas obrigações de publicidade de preços estabelecidas para o produtor e o importador.

[69] Estes preços devem ser publicados por data de vigência, com descrição das modalidades de venda, no sítio eletrônico da empresa, para cada um dos seguintes produtos: gasolina A comum e gasolina A premium; óleo diesel A S10, óleo diesel A S500, óleo diesel marítimo e óleo diesel não rodoviário; querosene de aviação (QAV) e gasolina de aviação (GAV); gás liquefeito de petróleo (GLP) para envasilhamento em recipientes de até 13kg e GLP para outros meios de comercialização; óleo combustível A1, óleo combustível A2 e óleo combustível B1; e cimentos asfálticos de petróleo 30/45, 50/70, 85/100 e 150/200, asfalto diluído de petróleo de cura rápida 250 e asfalto diluído de petróleo de cura média 30.

[70] Gasolina A comum e gasolina A premium; óleo diesel A S10, óleo diesel A S500, óleo diesel marítimo e óleo diesel não rodoviário; querosene de aviação (QAV) e gasolina de aviação (GAV); gás liquefeito de petróleo (GLP) para envasilhamento em recipientes de até 13kg e GLP para outros meios de comercialização; óleo combustível A1, óleo combustível A2 e óleo combustível B1; e cimentos asfálticos de petróleo 30/45, 50/70, 85/100 e 150/200, asfalto diluído de petróleo de cura rápida 250 e asfalto diluído de petróleo de cura média 30.

[71] Nos termos da Resolução ANP nº 729, de 11 de maio de 2018, que dispõe sobre os procedimentos de remessa de informações à ANP pelos agentes regulados.

[72] Disponível em:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/879444/Magenta_Book_supplementary_guide._Guidance_for_Conducting_Re

[73] Disponível em:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/879418/Magenta_Book_Annex_A._Analytical_methods_for_use_within_an_e

[74] Todo o material, incluindo estudos, súmula da audiência pública, comentários e sugestões recebidos pelas sociedade estão disponíveis em <<https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/consultas-e-audiencias-publicas/consulta-e-audiencia-publica/2018/consulta-e-audiencia-publicas-no-20-2018>>

[75] Para maiores informações, acessar: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/consultas-e-audiencias-publicas/consulta-e-audiencia-publica/2019/consulta-e-audiencia-publicas-no-4-2019>

[76] Para maiores informações, acessar: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/consultas-e-audiencias-publicas/consulta-e-audiencia-publica/2019/consulta-e-audiencia-publicas-no-4-2019>

[77] Nota Técnica que teve por objetivo apresentar as opções regulatórias para deliberação pela Diretoria Colegiada da ANP.

[78] Cabe aqui um esclarecimento no sentido de que, desde de 2001 vigora no País o regime de liberdade de preços em toda a cadeia de comercialização de produtos derivados de petróleo. A Resolução 795/2019 não interfere nesse regime. O preço indicativo constante da Resolução é o preço livremente pactuado entre as partes contratantes. As regras estabelecidas pela Resolução apenas estabelecem que este preço deve estar expresso no contrato de comercialização contendo suas condições de formação e de reajustes as quais são livremente pactuadas entre as partes.

[79] Manifestações apresentadas em conjunto com os respondentes de combustíveis líquidos.

[80] Nota Técnica que teve por objetivo apresentar as opções regulatórias para deliberação pela Diretoria Colegiada da ANP.

[81] Vale indicar que, de modo geral, a vedação a esse tipo de cláusula tem por intenção não restringir o número de ofertantes ou a circulação do produto, aumentando o volume ofertado e a competitividade no mercado, bem como a prática de arbitragem, prevenindo a prática de discriminação abusiva de preços. (Parecer 1/2019/SDR-e-ANP (SEI 0139204)).

[82] Aqui, as distribuidoras responderam concomitante para os dois mercados e suas respostas foram as mesmas.

[83] Nota Técnica que teve por objetivo apresentar as opções regulatórias para deliberação pela Diretoria Colegiada da ANP.

[84] Processo nº 08700.006955/2018-22

[85] Em 26/04/2019

[86] ANP - Dados estatísticos, conforme NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 25/2020/ANP.

[87] Consoante o art. 1º da Resolução nº 9/2019.

[88] Em 11/06/2019

[89] Disponível em <<http://www.cade.gov.br/noticias/cade-e-petrobras-celebram-acordo-paravenda-de-refinarias-de-petroleo/tcc-cade-petrobras.pdf>>.

[90] Processo Cade 08700.002715/2019-30.

[91] Carta INP/PRI/ARX 0007/2020, de 03/07/2020 (SEI 0815015), *apud* NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 25/2020/ANP.

[92] Por meio da Portaria nº 192, de 16/06/2020.

[93] O GT foi composto por 13 (treze) representantes das Assessorias de Diretoria e das seguintes unidades: Superintendência de Defesa da Concorrência, Estudos e Regulação Econômica - SDR, Superintendência de Distribuição e Logística - SDL, Superintendência de Infraestrutura e Movimentação de Produtos - SIM e Superintendência de Produção de Combustíveis - SPC.

[94] Nota Técnica que teve por objetivo apresentar as opções regulatórias para deliberação pela Diretoria Colegiada da ANP.

[95] Manifestações apresentadas em conjunto com os respondentes de combustíveis líquidos.

[96] Disponível em < http://www.anp.gov.br/images/Consultas_publicas/2018/n20/nota-tecnica_33-2018.pdf>.

[97] Nota Técnica SDR/ANP nº 068/2018; Nota Técnica SDR/ANP nº 142/2018 e Nota Técnica nº 89/2019/SDR-E.

[98] Consulta e Audiência Pública nº 20/2018 e Consulta e Audiência Públicas nº 4/2019.

[99] De forma simplificada, nas minutas anteriores, as obrigações quanto à publicação do preço de lista (bem como da fórmula paramétrica utilizada para precificação do produto, no caso da primeira minuta) recaiam apenas sobre os agentes com posição dominante. Em relação aos contratos, as minutas iniciais asseveravam que, a fim de dar maior previsibilidade aos contratantes, seriam vedadas a presença de variáveis endógenas nas condições de formação de preços. Estas deveriam estar previstas em contrato.

[100] A **Resolução de Diretoria da ANP nº 255/2020** (SEI 0975847) resolveu, em seu item IV, estipular o **prazo de 31/10/2020 para sua conclusão**. Em reedição deste ato normativo, a mesma Diretoria Colegiada aprovou a **Resolução de Diretoria da ANP nº 539/2020** (SEI 0986275) durante o **Circuito Deliberativo nº 755**, em 29 de outubro de 2020, que decidiu pela **"prorrogação, para 14 de dezembro de 2020, do prazo anteriormente definido**.

[101] Solicitou-se aos agentes que indicassem o grau de dificuldade encontrado na operacionalização dos procedimentos necessários à implementação da norma, quanto ao (i) protocolo de documentos, (ii) prazos, (iii) renegociação contratual com a contraparte dos itens não homologados, (iv) interface com a ANP, (v) compreensão da resolução e (vi) compreensão dos pareceres emitidos pela ANP.

[102] Disponível em < http://www.anp.gov.br/images/Consultas_publicas/2018/n20/nota-tecnica_33-2018.pdf>



Documento assinado eletronicamente por **ALESSANDRO FERREIRA DOS PASSOS, Coordenador de Estudos Econômicos Setoriais e de Mercado**, em 22/07/2021, às 18:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **BRUNO CONDE CASELLI, Superintendente**, em 22/07/2021, às 18:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **RODRIGO MILAO DE PAIVA, Assessor Técnico de Defesa da Concorrência e Regulação Econômica**, em 22/07/2021, às 18:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **BRUNO VALLE DE MOURA, Superintendente Adjunto**, em 27/07/2021, às 16:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **ABEL ABDALLA TORRES, Coordenador de Defesa da Concorrência e Regulação Econômica**, em 04/08/2021, às 10:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.anp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1438149** e o código CRC **E47DA611**.