

RELATÓRIO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO
REVISÃO DA RESOLUÇÃO ANP Nº 795, DE 5 DE JULHO DE 2019
SUPERINTENDÊNCIA DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA

SUMÁRIO

SUMÁRIO EXECUTIVO

I. DIAGNÓSTICO DO PROBLEMA REGULATÓRIO

- I.1. Regime de Preços na Cadeia de Combustíveis**
- I.2. Contexto Anterior à Resolução ANP nº 795/2019**
- I.3. Resolução ANP nº 795/2019: Principais Pontos**
- I.4. Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) da Resolução ANP 795/2019**
 - I.4.1. Requisitos Contratuais
 - I.4.2. Publicação de Preços de Lista
 - I.4.3. Envio de Informações sobre Frete e Valor Unitário
- I.5. Desdobramentos da ARR da Resolução ANP 795/2019 e Ações da ANP Face ao Desinvestimento da Petrobras**
- I.6. Breve Descrição do Atual Cenário do Mercado de Derivados**
 - I.6.1. Capacidade Instalada de Refino
 - I.6.2. Desinvestimentos da Petrobras no Refino
 - I.6.3. Impactos da Resolução ANP nº 795/2019 nos Contratos de Fornecimento
 - I.6.4. Reuniões Prévias com Agentes
- I.7. Síntese e Compreensão do Problema**

II. AGENTES AFETADOS

III. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

IV. OBJETIVOS DA INTERVENÇÃO REGULADORA

V. EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

- V.1. Estudo de Caso: Austrália

VI. OPÇÕES REGULATÓRIAS

VII. METODOLOGIA PARA COMPARAÇÃO DAS OPÇÕES

VIII. COMPARAÇÃO DAS OPÇÕES E ANÁLISE DE IMPACTO

- VIII.1. Comparação das Opções Relacionadas à Publicação de Preços de Lista
- VIII.2. Comparação das Opções Relacionadas à Exigência de Requisitos Contratuais

IX. ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E MONITORAMENTO

- IX.1. Requisitos Contratuais
- IX.2. Publicação do Preço de Lista e do Preço Ofertado pelo Comprador

X. PARTICIPAÇÃO SOCIAL

- X.1. Consulta aos Agentes Regulados
- X.2. Consulta aos Órgãos de Governo
- X.3. Consulta Interna
- X.4. Consulta Prévia ao Relatório Preliminar de AIR (RPAIR)

XI. CONSIDERAÇÕES FINAIS

REFERÊNCIAS

ANEXOS

- Anexo A – Perguntas às Consultorias de Preço
- Anexo B – Perguntas a Agentes Regulados e Instituições Representativas
- Anexo C – Assimetria de Informação: Considerações Teóricas
- Anexo D – Metodologias de Comparação de Alternativas Regulatórias: Considerações Teóricas

LISTA DE TABELAS

- Tabela 1 – Capacidade de refino, por refinaria, em 31/12/2023
- Tabela 2 – Matriz final de julgamentos – Média Simples
- Tabela 3 – Tabela de ponderação de critérios
- Tabela 4 – Comparação das Opções Regulatórias Segundo Critérios Elencados – Preços de Lista
- Tabela 5 – Comparação das Opções Regulatórias Segundo Critérios Elencados – Requisitos Contratuais

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1 – Síntese da política de preços da Petrobras para combustíveis automotivos
- Figura 2 – Mapa apresentando a capacidade de refino de 2019
- Figura 3 – Mapa apresentando a capacidade de refino de 2021
- Figura 4 – Árvore de problemas

LISTA DE QUADROS

- Quadro 1 – Objetivos regulatórios da Resolução ANP nº 795/2019
- Quadro 2 – Síntese das sugestões recebidas na CP 11/2021
- Quadro 3 – Critérios e definições
- Quadro 4 – Conjunto de Opções Regulatórias para o Tema Preço de Lista

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Participação da Petrobras no refino – antes e depois da venda de ativos de refino pela Petrobras

SUMÁRIO EXECUTIVO

PROBLEMA REGULATÓRIO

Em 2018, ocorreu expressivo aumento nos preços de revenda da gasolina e do óleo diesel ao consumidor final em um curto espaço de tempo, provocado por uma nova política de preços para estes combustíveis adotada pela Petrobras, aliada à escalada na cotação do dólar e no preço do barril de petróleo no mercado internacional. Ante esse cenário, em 21 de maio de 2018, houve paralisação dos transportadores rodoviários autônomos (*a greve dos caminhoneiros*).

A Diretoria Colegiada da Agência, à época, aprovou a realização da Tomada Pública de Contribuições nº 01/2018 (TPC 01/2018) objetivando consultar a sociedade sobre a conveniência de se estabelecer periodicidade do repasse dos reajustes dos preços de combustíveis ao consumidor. Ao final do processo, foi concluído que a SDC/ANP deveria aprofundar os estudos visando a elaboração de resolução estabelecendo mecanismos para propiciar o aumento da transparência na formação dos preços dos combustíveis.

Neste contexto foi editada a Resolução ANP nº 795/2019, que teve como objetivo principal a redução da assimetria de informações no processo de formação de preços de derivados na etapa de fornecimento primário (via produção e importação).

As principais obrigações introduzidas pela Resolução ANP nº 795/2019 podem ser resumidos da seguinte forma: (i) publicação do preço de lista (e histórico dos últimos 12 meses) para produtores, importadores e distribuidores dos derivados de petróleo (aos distribuidores se aplica a regra, desde que estes importem produto e o comercializem com congêneres); (ii) presença, nos contratos de compra e venda de combustíveis celebrados entre produtores e distribuidores de derivados de petróleo, do preço indicativo (preço previsto em contrato, e pactuado entre as partes, apresentando as condições de sua formação e dos seus reajustes) e (iii) vedação à utilização de cláusulas de restrição de destino nos contratos celebrados entre produtor e distribuidor de derivados de petróleo (sujeitos à homologação pela ANP). Além disso, reforçou a necessidade de envio à ANP de informações de valor unitário do produto e de modalidade de frete, por parte dos produtores, importadores e distribuidores, nos termos da Resolução ANP nº 729/2018

A própria Resolução ANP nº 795/2019 estabeleceu, em seu art. 14, a obrigatoriedade de realização de Avaliação de Resultado Regulatório (ARR), no prazo de vinte e quatro meses contados a partir da sua publicação.

A ARR, por sua vez, teve o intuito de avaliar se os objetivos regulatórios declarados foram alcançados e, dentre outras questões, apontou que: (i) houve dificuldades no processo de implementação das determinações da resolução; (ii) a obrigatoriedade do preço indicativo e de suas condições de formação e reajuste para o aumento da transparência e redução da assimetria de informação parece não ter alcançado o objetivo almejado; (iii) a grande maioria dos agentes (sobretudo aqueles com menor poder de barganha na relação contratual) considerou a vedação ao uso da cláusula de destino como benéfica ao processo competitivo no mercado ou mostrou-se indiferente à medida; (iv) a publicação do preço de lista contribuiu para a ampliação da transparência nos preços praticados no Brasil, porém não foram percebidos, de modo geral, efeitos práticos para previsibilidade de preços e mitigação de exercício de poder de mercado; e (v) o envio de informações de frete e valor unitário cumpriu o objetivo regulatório de ampliar as bases de dados de preços à disposição da ANP e contribuiu para a ampliação da transparência no processo de formação de preços dos combustíveis e o desenvolvimento de análises de mercado.

Desta forma, a ARR concluiu haver: (i) espaço para a melhoria no processo de homologação de contratos; (ii) elementos que justifiquem a alteração normativa quanto à exigência de preço indicativo; (iii) condições de manutenção da vedação ao uso de cláusulas de restrição de destino; e (iv) necessidade de melhor avaliar a obrigatoriedade de publicação do preço de lista, considerando os possíveis efeitos em um esperado cenário de novos agentes no refino após os desinvestimentos da Petrobras, apontando como alternativa a ser considerada, a limitação da ação do dispositivo a agentes com posição dominante.

Considerando os resultados da ARR, foi instaurado o processo ANP nº 48610.223244/2022-21 com o objetivo de realização desta Análise de Impacto Regulatório (AIR), para avaliar possíveis alternativas regulatórias em relação à eventual alteração da Resolução ANP nº 795/2019 em face às conclusões constantes da ARR.

No âmbito do estudo, avaliou-se a atual estrutura do parque de refino nacional, constatando-se que, não obstante o Termo de Compromisso de Cessação de Prática (TCC) firmado entre Cade e Petrobras, o processo de desinvestimento dos ativos de refino não foi concluído, havendo incertezas quanto à sua continuação, uma vez que, em junho de 2024, o TCC foi revisado, ocorrendo a suspensão do projeto de desinvestimento na área de refino por parte da Petrobras.

Foram também avaliados os efeitos da Resolução ANP nº 795/2019 sobre os contratos de fornecimento. Em síntese, observou-se que houve algum avanço quanto ao nível de transparência em relação às condições de formação e reajuste de preços nos contratos. Esta evolução variou entre os fornecedores e produtos considerados.

Na fase de identificação do problema regulatório, foram realizadas reuniões com diferentes agentes, direcionadas por questões previamente formuladas, tratando de elementos específicos da Resolução ANP 795/2019 e de temas como investimentos, estímulo à concorrência, desinvestimentos de ativos de refino pela Petrobras, experiências internacionais relacionadas a contratos de fornecimento, índices de preços, entre outros.

Por meio da construção de uma árvore de problemas, identificou-se a persistência do problema regulatório central, qual seja: a assimetria de informação na formação de preços no fornecimento primário de derivados de petróleo, que está intimamente relacionada com a existência de contratos de fornecimento de derivados com parâmetros de preços unilaterais e pouco transparentes.

Foram identificadas como causas raízes do problema regulatório: (i) regulação de transparência pouco efetiva; (ii) elevada concentração de mercado; e (iii) baixo poder de barganha dos distribuidores na negociação das cláusulas de preços em contratos. Desta forma, a principal contribuição da revisão da Resolução ANP nº 795/2019 estaria relacionada a dar efetividade à regulação de transparência de preços.

AGENTES AFETADOS PELO PROBLEMA REGULATÓRIO

Foram identificados os seguintes agentes diretamente afetados pelo problema regulatório: distribuidores, importadores, refinadores, produtores de biocombustíveis, revendedores, consumidores, a SDL e a SDC, superintendências da ANP envolvidas no processo de homologação dos

contratos. Indiretamente, foram identificados: a sociedade civil como um todo, o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e o Ministério de Minas e Energia.

FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

A elaboração desta AIR teve a seguinte fundamentação legal:

Lei nº 9.478, de 6.8.1997 (Lei do Petróleo), que instituiu a ANP e definiu os princípios e objetivos da política energética nacional;

Constituição Federal do Brasil - artigo 5º, Inciso XXXIII, que prevê que todos tem direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral;

Lei 12.527, de 18/11/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), que regula o acesso a informações previsto pela Constituição Federal;

Decreto 7.724/2012, que regulamenta a Lei nº 12.527/2011;

Código Civil Brasileiro – artigos 485, 486, 487, 488 e 489;

Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019 (Lei Geral das Agências Reguladoras), que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, e indica diretrizes relacionadas ao tema;

Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019 (Lei da Liberdade Econômica), que institui a Declaração dos Direitos de Liberdade Econômica e estabelece garantias de livre mercado;

Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, que regulamenta a AIR e dispõe 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; e

Parecer nº 255/2018/PFANP/PGF/AGU, de 16/04/2018 da Procuradoria Federal na ANP, que defende a prerrogativa da ANP, dentro de sua atribuição regulatória, de analisar a legalidade das cláusulas dos contratos celebrados entre o produtor de derivados de petróleo e o distribuidor.

OBJETIVOS DA INTERVENÇÃO REGULATÓRIA

A ação regulatória em estudo tem como objetivo central reduzir a assimetria de informação na formação de preços no fornecimento primário de derivados de petróleo. Este objetivo conecta-se com os objetivos fundamentais de mitigação de incertezas e riscos para o ambiente de negócios nos segmentos afetados, que, por sua vez, podem impactar na realização de investimentos e na dinâmica concorrencial, com potenciais efeitos sobre os preços ao consumidor.

Pretende-se alcançar os objetivos delineados a partir dos seguintes objetivos-meio: (i) aperfeiçoar os mecanismos de transparência de formação de preços, tornando-os mais efetivos; (ii) incentivar a pactuação de contratos com parâmetros de preços negociados e mais transparentes; e (iii) não permitir o uso de cláusulas que sejam potencialmente anticoncorrenciais ou que aumentem a opacidade no mecanismo de formação de preços nos contratos.

OPÇÕES REGULATÓRIAS

Na escolha das opções regulatórias foram levadas em conta várias contribuições advindas das conclusões da ARR, das reuniões preliminares com os agentes, do *workshop* e da reunião com os órgãos de governo.

As opções regulatórias foram desenhadas considerando dois grandes temas. O primeiro relacionado à obrigatoriedade de publicação do preço de lista, o segundo referente aos requisitos exigidos para a celebração dos contratos de fornecimento de derivados de petróleo. Além disso, outras opções regulatórias foram desenhadas para abarcar formas alternativas de atuação da SDC.

As opções regulatórias foram comparadas por meio da análise multicritério, mais especificamente o método AHP (*Analytic Hierarchy Process*), em razão de contemplar critérios e opções ponderadas relativamente, expressas por meio de matrizes de escolhas. Foram elencados e conceituados oito critérios para ponderação, que receberam notas e que refletem os objetivos regulatórios estabelecidos.

(i) Publicação do preço de lista

Em relação à obrigatoriedade de publicação do preço de lista chegou-se às seguintes opções regulatórias: (a) revogação da obrigatoriedade; (b) manutenção da obrigatoriedade, nos termos dispostos na Resolução ANP nº 795/2019; e (c) alteração da Resolução. No caso de escolha da alternativa (c), duas opções foram vislumbradas para alteração do normativo atual: (i) determinar a publicação de preços de lista (e histórico dos últimos 12 meses) para agentes que atuam no mercado de fornecimento primário de derivados (produtores, importadores e distribuidores que comercializem com congêneres), nos respectivos sítios eletrônicos, por data de vigência, com descrição das modalidades de venda; ou determinar essa publicação apenas para os produtores.

A comparação das opções, critério a critério, resultou na escolha da opção regulatória de alteração da norma. Prevaleceu a ideia de que a obrigatoriedade de publicação não deve se restringir à caracterização do agente (produtor, distribuidor ou importador), mas sim ao grau de atuação (representatividade) de determinado agente na oferta primária de derivados, garantindo, assim, tratamento isonômico aos agentes (tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na exata medida de sua desigualdade).

Desta forma, a opção regulatória escolhida foi no sentido de que os agentes que atuam e tenham uma certa representatividade, em termos de volume comercializado, no mercado de fornecimento primário de derivados estarão obrigados a publicar o preço de lista por ponto de entrega e modalidade de venda, bem como o histórico dos últimos doze meses.

A escolha desta opção buscou abarcar algumas das sugestões apresentadas pelos agentes de mercado e de governo, dentre elas: (a) as preocupações concorrenciais suscitadas por órgãos de governo relacionadas a questões de rivalidade/contestabilidade do mercado; (b) tratamento isonômico; (c) penalização dos agentes que não realizarem a publicação; (d) isenção da publicação por parte de muitos importadores e de outros agentes que não atinjam o volume mínimo necessário de vendas que servirá de gatilho para a obrigatoriedade de publicação.

Além da publicação dos preços de lista, os fornecedores atacadistas [\[1\]](#) devem publicar o preço final de comercialização resultante de modelos de negócio onde esse preço resulta da oferta de preços ou lances dados pelos compradores. Esse preço deverá ser publicado sempre que for superior ao preço de lista, conferindo, assim, mais transparência ao mercado.

Dessa forma, além de ficar registrado o preço de lista pelo qual o vendedor ofertou os produtos a cada dia assumindo que o mecanismo de determinação de preço é o da negociação entre compradores e vendedores após a divulgação, também deve ser registrado o maior preço quando o mecanismo adotado é o de lances, por parte dos compradores.

(ii) Requisitos contratuais

No que diz respeito ao tema, requisitos exigidos nos contratos de fornecimento de derivados de petróleo entre produtores e distribuidores, o conjunto de opções regulatórias foi mais amplo.

Em um primeiro momento, foram comparadas as opções de (a) revogação da exigência desses requisitos; (b) manutenção dos requisitos, conforme disposto na atual resolução; ou (c) alteração dos requisitos atuais.

A comparação das opções feita, critério a critério, resultou na escolha por alteração da norma. Assim, passou-se à comparação das alternativas regulatórias que buscam definir o tipo de alteração a ser realizada, que foi dividida em três temas: (a) preços indicativos e suas condições de formação e reajuste; (b) cláusulas de restrição de destino; (c) alteração do processo de homologação.

(ii.a) preços indicativos e suas condições de formação e reajuste

Em relação ao preço indicativo, a comparação foi no sentido de manter a exigência de sua apresentação em contrato ou de retirar essa exigência. Quanto às condições de formação e reajuste, as comparações foram feitas em dois blocos. O primeiro apresentou como opções a possibilidade de vedar o uso de variáveis de preços que possam ser alterados unilateralmente por um dos contratantes (variáveis endógenas); permitir o uso dessas variáveis (nos moldes da resolução atual); ou permitir o uso desse tipo de variável, porém impondo algum tipo de restrição. O segundo bloco apresentou como opções, a obrigatoriedade de explicitação da metodologia de cálculo das variáveis que não são passíveis de alteração unilateral pelas partes contratantes (variáveis exógenas); ou a não obrigatoriedade de se fazer essa explicitação (nos moldes da resolução atual).

O resultado obtido pela análise multicritério foi pela manutenção da obrigatoriedade de apresentação do preço indicativo. Ponderou-se a importância de se ter um indicativo de preço no contrato que apresente uma referência para expectativas relacionadas à dinâmica futura daquele preço. Assim, a partir da aplicação das condições de formação e reajuste sobre o preço pactuado, os contratantes podem estimar a evolução do preço ao longo do contrato.

Em relação às condições de formação e de reajuste do preço indicativo, o resultado da análise multicritério recaiu sobre a opção de permitir o uso de variáveis endógenas com a condição de que ela seja revelada, com certa antecedência, de modo a permitir que o contratante consiga fazer sua estimativa de preços e firmar seu pedido com clareza de quanto deverá pagar. A ideia central é de que os contratantes, dentro da vigência mais longa do contrato por eles celebrados, realizem uma espécie de minicontratos, cada qual com quantidades comercializadas atreladas a uma estimativa transparente de preços a ser realizado.

Nesse sentido, a título de exemplo, a prática da contratação entre produtores e distribuidores de combustíveis e de asfaltos, na maior parte dos casos, é realizada por meio de contratos de vigência anual, os quais, normalmente, são subdivididos em períodos menores (normalmente mensais), nos quais são aplicadas as regras para a submissão de pedidos, determinação das quantidades com compromisso firmes de entrega e entrega efetiva dessas quantidades.

A revelação das variáveis endógenas será exigida, dentro da lógica de contratos anuais entre produtores e distribuidores, quando da determinação da quantidade com compromisso firme de entrega pelos partícipes do contrato (ou seja, quando um pedido não puder ser alterado sem que se incorra em uma multa ou penalidade significativa).

Diante do exposto, espera-se um resultado amplamente positivo sobre a elevação da transparência e redução da assimetria de informação entre as contratantes com a adoção dessas medidas.

(ii.b) cláusulas de restrição de destino

Quanto à vedação ao uso de cláusulas de restrição de destino, as opções desenhadas foram: a de permitir o uso desse tipo de cláusula; a de não permitir (nos moldes da resolução atual); ou a de não permitir o uso de cláusulas de restrição de destino (em sentido amplo), mas admitindo a exceção de desconto condicionado (situação na qual o fornecedor oferece um desconto ao contratante, condicionado ao envio do produto a um determinado destino).

Sobre esse tema (cláusulas de restrição de destino), embora alguns agentes tenham se manifestado no sentido de que a não vedação de sua utilização implicaria ganhos de eficiência logística, muitos agentes manifestaram-se de forma favorável à manutenção da vedação, em geral aqueles com menor poder de barganha na negociação contratual. Diante dos riscos suscitados ao longo de diversas discussões, o resultado da análise multicritério foi o de manutenção da vedação ao uso de cláusulas de restrição de destino. Esse resultado foi em linha com o que fora recomendado na ARR, que assinalou haver espaço para a manutenção dessa vedação.

(ii.c) alteração do processo de homologação

As opções apresentadas dizem respeito à alteração ou não do modo de análise atualmente realizado pela SDC. No caso de alteração, as opções seriam, de modo não excludente: a análise pela SDC de minuta/modelo contratual; a conciliação ou resolução de divergências entre os partícipes do contrato em relação aos requisitos exigidos pela Resolução ANP nº 795/2019 para a pactuação entre as partes; e fiscalização, a posteriori, a fim de verificar a conformidade dos contratos face à resolução que estará em vigor.

O resultado da análise multicritério foi a de alteração da análise atual da SDC, que passará a ser realizada a partir de modelos contratuais elaborados pelos próprios agentes de mercado. As demais opções avaliadas no âmbito de aprimoramento do processo de atuação da ANP não são excludentes, podendo a SDC, além de analisar modelos contratuais, fiscalizar, *a posteriori*, a conformidade dos contratos em vigor.

Importante expor que a homologação prévia de contratos de fornecimento já existia antes da promulgação da Resolução ANP nº 795/2019. Desta forma, houve o entendimento que a AIR da Resolução ANP nº 795/2019 não seria o *locus* apropriado para a discussão mais ampla do processo de homologação de contratos de fornecimento na Agência.

Destaca-se, no entanto, que, em suas contribuições à Consulta Prévia do Relatório Preliminar de AIR (RPAIR), a SDL, por meio da Nota Técnica nº 04/2024 (SEI 4031725), propôs a extinção do instituto da homologação prévia dos contratos de fornecimento, solicitando à Diretoria Colegiada, dispensa de AIR para a adoção dessa medida.

Com o propósito de incorporar as proposições da SDL ao processo de revisão da Resolução ANP nº 795/2019, conforme ofício nº 157/SDC (SEI 4097232), a elaboração deste relatório ficou em compasso de espera. No entanto, considerando que até junho de 2025 não houve definição quanto à solicitação de dispensa de AIR por parte da SDL, a Diretoria IV determinou à SDC prosseguir com o processo de revisão da Resolução ANP nº 795/2019 e, à SDL, que desse prosseguimento, em processo próprio, de seu pedido de dispensa de AIR, conforme Despacho 4 (5019122).

Além disso, considerando contribuições recebidas no âmbito da Consulta Prévia ao Relatório Preliminar de AIR, estendeu-se a obrigatoriedade de apresentação de modelos contratuais para aprovação prévia, a qualquer fornecedor atacadista que detenha certa representatividade no mercado, com comercialização de produtos superiores aos volumes de corte a serem divulgados pela ANP. Espera-se, assim, a lém de reduzir a assimetria de informação entre contratantes, garantir tratamento igualitário e, ao mesmo tempo, isonômico aos fornecedores atacadistas.

ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E MONITORAMENTO

No tocante à estratégia de implementação, fiscalização e monitoramento, foram divididas pelos temas: Exigência de Requisitos Contratuais e Publicação dos Preços de Lista e ofertados pelo comprador^[2], e foram avaliadas estratégias específicas de implementação.

Exigência de requisitos contratuais

As ações de implementação vislumbradas podem ser sintetizadas conforme a seguir:

- a) Alteração da Resolução ANP nº 795/2019;
- b) Divulgação anual, pela ANP, do volume mínimo necessário de vendas a partir do qual se configura a representatividade do fornecedor atacadista e da lista desses agentes;
- c) Estabelecimento de período de carência aos fornecedores atacadistas que passarem da condição de isentos para obrigados a apresentarem modelos de contrato para aprovação.
- d) Identificação dos modelos de contrato aprovados por numeração própria.
- e) Recebimento dos modelos de contratos a serem firmados entre fornecedores atacadistas com certa representatividade no mercado e distribuidores por meio de abertura de processo específico no SEI (não necessita adequação do sistema), com pelo menos 30 dias de antecedência à data de assinatura do contrato;
- f) Inserção, nos modelos contratuais, de cláusula com informação sobre o preço indicativo na data do contrato ou na data de assinatura do contrato ou na data de início de vigência do contrato para preenchimento quando da assinatura;
- g) Após a assinatura do contrato os agentes deverão encaminhá-los à SDC, no prazo de até 15 dias, para fins de verificação amostral a posteriori, do atendimento aos modelos pré aprovados e aos requisitos do normativo.
- h) Obrigação aos fornecedores atacadistas com representatividade no mercado de encaminhar à ANP qualquer alteração promovida no modelo contratual aprovado;
- i) Obrigação aos fornecedores atacadistas com representatividade no mercado de manter registro, pelo prazo de 5 anos, das comunicações referentes às condições de formação e reajuste feitas aos distribuidores (revelação de variáveis endógenas e da metodologia de cálculo das variáveis exógenas).
- j) Após recebimento dos contratos assinados, a SDC poderá analisar uma amostra desses instrumentos contratuais, a fim de verificar a conformidade ao modelo por ela previamente aprovado e o atendimento aos requisitos da norma.

A fiscalização poderá ser realizada pela SDC por meio de análises amostrais com vistas a identificar se, de fato, o contrato assinado está de acordo com o modelo previamente aprovado e se está sendo cumprido (no que diz respeito aos requisitos da Resolução ANP nº 795/2019).

Caso contrato não esteja de acordo com a nova resolução, será concedido o prazo de 30 dias para adequação pelo fornecedor atacadista. No caso de não cumprimento, poderá, ainda, ser avaliada a aplicação de penalidades nos termos da Lei nº 9.847/99.

A fim de avaliar o resultado das mudanças propostas, poderão ser utilizados, de forma não exaustiva, os indicadores a seguir.

- Índice de Atendimento à Regra de Apresentação do Preço Pactuado entre as Partes: ilustra a proporção de contratos (em análise amostral) que atenderam a este requisito da norma.
- Índice de atendimento à regra de revelação de variáveis endógenas: ilustra a proporção das variáveis reveladas (em análise amostral) que atenderam a este requisito da norma.
- Índice de atendimento da ANP aos prazos de resposta dos modelos de contratos submetidos à análise – tem por objetivo avaliar o tempo de manifestação da ANP sobre os modelos dos contratos submetidos.

No que diz respeito ao resultado sobre os objetivos almejados pela norma, bem como seus impactos sobre o ambiente concorrencial, poderão ser mensurados, por exemplo, por meio de pesquisa de percepção aos agentes econômicos afetados pela norma.

Publicação do preço de lista e do preço ofertado pelo comprador

As ações de implementação vislumbradas podem ser sintetizadas conforme a seguir:

- a. Alteração da Resolução ANP nº 795/2019
- b. Divulgação, pela ANP, de volume mínimo de vendas para definição dos agentes obrigados a publicar os preços de lista e o preço ofertado pelo comprador (e da lista desses agentes), quando superior ao preço de lista (e o histórico dos últimos 12 meses);
- c. Prazo de 15 dias, após a publicação da Resolução, para que os agentes indiquem à ANP o endereço completo do sítio eletrônico no qual os preços de lista serão publicados;
- d. Desenvolvimento de ferramenta que permita a varredura dos sites indicados pelas empresas;
- e. Estabelecimento de rotina para verificação dos indicadores de monitoramento.
- f. Estabelecimento de período de carência aos fornecedores atacadistas que passarem da condição de isentos para obrigados a publicarem os preços de lista e ofertados pelo comprador.

A alteração regulatória atualizará a definição do preço de lista e sua forma de operacionalização (Preço Máximo/Preço de Balcão). Além disso, definirá o preço ofertado pelo comprador. A publicação desses preços será realizada pelos próprios agentes em seus respectivos sítios eletrônicos.

A ANP realizará o monitoramento da publicação e o agente econômico estará sujeito a sanções, em caso de não conformidade.

A estratégia de monitoramento dos resultados consistirá tanto na verificação da efetiva publicação dos preços de lista e dos preços ofertados pelo comprador (e histórico dos últimos 12 meses), pelos agentes obrigados a fazê-lo, quanto na qualidade destas informações.

No que tange ao primeiro item, poderá ser utilizado, por exemplo, o seguinte índice: Índice de divulgação dos preços de lista - tem como fonte o sítio eletrônico dos agentes regulados e tem por objetivo identificar o grau de cumprimento da norma.

Com vistas a monitorar a qualidade dos preços de lista publicados, a ANP poderá, por exemplo, comparar os preços de lista publicados nos sites dos agentes com os preços máximos enviados pelos agentes à ANP, em atendimento à Portaria ANP nº 297/2001.

PARTICIPAÇÃO SOCIAL

O processo de elaboração deste relatório contou com ampla participação de representantes de diversos setores. Foram realizados encontros com agentes regulados, órgãos de governo e consultas internas à Coordenação de Estudos Econômicos (CEE) da SDC, e à SDL da ANP. Ressalta-se que foi realizada também consulta prévia aos agentes regulados, na etapa de definição do problema regulatório. Todos os temas abarcados neste relatório foram debatidos, quais sejam: a exigência de requisitos contratuais (preço indicativo e suas condições de formação e de reajuste, cláusula de destino, homologação de contratos); a forma de atuação da ANP no âmbito da Resolução ANP 795/2019; e publicação do preço de lista.

A consulta aos agentes regulados (workshop virtual com participação de 40 agentes de diferentes instituições) e aos órgãos de governo (com participação do Cade, Ministério da Economia, Ministério de Minas e Energia e Ministério da Indústria e Comércio), teve por objetivo principal a obtenção de

contribuições para a etapa de definição de alternativas regulatórias.

A consulta interna foi realizada na etapa de construção das medidas de monitoramento da nova regulação. Nelas identificou-se: a necessidade de melhor definir o conceito de preço de lista no normativo que será proposto; (ii) sugestão de alteração do critério de corte para a obrigatoriedade de publicação de preço de lista em site, para valores em termos absolutos, fixando um volume mínimo de vendas, a partir do qual o agente seria obrigado a publicar o preço de lista.

Concluído, o RPAIR nº 2/2024/SDC (SEI 3742852) referente à revisão da Resolução ANP nº 795 foi colocado em Consulta Prévia por um período de 45 dias. Esse prazo foi prorrogado por mais 15 dias, em função de solicitação do IBP.

Ao longo da consulta prévia, foram recebidas 11 contribuições, sendo 4 de agentes econômicos, 5 de associações de classe e 2 de agentes de governo. As manifestações dos agentes abarcaram enorme variedade temática e suscitaram algumas alterações às propostas inicialmente apresentadas, as quais foram incorporadas a este relatório de AIR.

O próximo passo em termos de participação social será a colocação deste relatório de AIR e da minuta de resolução em consulta pública por período de quarenta e cinco dias, havendo, ao final, Audiência Pública.

RELATÓRIO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

I. DIAGNÓSTICO DO PROBLEMA REGULATÓRIO

1. A definição do problema regulatório passa pela(o): (i) contextualização do regime de preços adotado na cadeia de produção e comercialização de combustíveis; (ii) caracterização do cenário existente quando da criação da Resolução ANP nº 795/2019; (iii) entendimento das exigências inseridas na Resolução ANP nº 795/2019 e seus objetivos; (iv) resultado obtido no processo de Avaliação de Resultado Regulatório (ARR); (v) alteração da estrutura no mercado de fornecimento de combustíveis decorrente dos desinvestimentos da Petrobras; (vi) identificação dos efeitos da Resolução ANP nº 795/2019 sobre o mercado de fornecimento; e (vii) avaliação das contribuições de diversos agentes de mercado na fase inicial do presente estudo.

I.1. Do Regime de Preços na Cadeia de Combustíveis

2. A Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, conhecida como Lei do Petróleo, criou a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) para atuar como órgão regulador da indústria do petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis, tendo, dentre as suas competências específicas, 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, de gás natural e seus derivados, e de biocombustíveis e na proteção dos interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos.

3. De acordo com a Lei do Petróleo, com alteração da Lei nº 9.990/2000, a partir de 1º de janeiro 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[3]. Assim, desde 2002, não há tabelamento ou exigência de autorização oficial prévia para reajustes e revisões de preços dos derivados de petróleo e gás natural.

4. A ANP, portanto, não possui competência legal para fixar preços mínimos, máximos, definir preços ou estabelecer margens a serem praticados pelos agentes que atuam nas diversas etapas da cadeia produtiva. Suas atribuições têm como intuito atingir o objetivo legal instituído, quanto à proteção dos interesses do consumidor e promoção da livre concorrência, por meio da proteção do processo competitivo nos mercados.

5. 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.2. Contexto anterior à Resolução ANP nº 795/2019

6. Não obstante o regime de preços livres em vigor desde 2002, o processo de liberalização dos preços nas diferentes etapas da cadeia não alterou a estrutura de mercado no fornecimento de combustíveis. A Petrobras, que antes detinha o monopólio legal, passou a figurar como um agente em posição dominante, detendo quase a totalidade do refino de petróleo, com forte influência na formação dos preços nos mercados nacionais dos derivados de petróleo e gás natural (em outros termos, passou-se de um monopólio estabelecido legalmente para um monopólio de fato). 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



7. 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, acrescida de uma margem praticada para remunerar riscos inerentes à operação[4].
8. A partir de 30 de junho de 2017, a política de preços foi alterada pela Petrobras para aumentar a frequência dos ajustes [5] nos preços da gasolina e do diesel no mercado nacional, permitindo maior aderência dos preços domésticos àqueles praticados no mercado internacional no curto prazo.
9. Essa nova política de preços [6] provocou expressivo aumento nos preços de revenda destes combustíveis ao consumidor final, em um curto espaço de tempo. Ante esse cenário, em 21 de maio de 2018, houve paralisação dos transportadores rodoviários autônomos (*a greve dos caminhoneiros*[7]). Foi nesse contexto que, por meio da Medida Provisória nº 838/2018, o Governo Federal criou um programa de subvenção econômica aos produtores e importadores de óleo diesel, cuja adesão foi facultativa.
10. Além das atribuições que couberam à ANP na concessão da subvenção econômica à comercialização de óleo diesel, e ainda sob o regime de liberdade de preços estabelecido por Lei conforme exposto na subseção I.1, a Diretoria Colegiada da Agência aprovou a realização da Tomada Pública de Contribuições nº 01/2018 (TPC 01/2018)[8] objetivando consultar a sociedade sobre a conveniência de se estabelecer periodicidade do repasse dos reajustes dos preços de combustíveis ao consumidor.
11. De acordo com a Nota Técnica Conjunta nº 1/2018 DG/DIR1/DIR2/SBQ/CPT/ ANP, de 16/07/2018, 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 decisão relacionada à adoção de algum mecanismo de periodicidade mínima de reajustes de preço. No entanto, após análise das contribuições recebidas da TPC, a recomendação foi de que a ANP não regulasse a periodicidade mínima dos reajustes de preços dos combustíveis ou fixasse a periodicidade dos reajustes. Não obstante, dentre as diversas recomendações contidas na referida Nota Técnica, constava:
- “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”.
12. Nesse contexto, foram intensificados os estudos que culminaram na elaboração da Resolução ANP nº 795/2019.

I.3. Resolução ANP nº 795/2019: Principais Pontos

13. A Resolução ANP nº 795/2019 estabelece a obrigatoriedade de apresentação de dados de preços relativos à comercialização de derivados de petróleo e biocombustíveis por produtores, importadores e distribuidores.
14. À época de sua edição, o problema regulatório identificado inseria-se no contexto em que a posição dominante da Petrobras lhe conferia capacidade de adotar quaisquer critérios de precificação, bem como de alterar sua política de preços a qualquer tempo. Esta caracterização inclusive é consubstanciada pela análise do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) do mercado nacional, ao afirmar que a Petrobras detinha o poder de gerenciar a produção para alterar preços ou quantidades de derivados (CADE, 2018b, p. 79-80)[9].
15. Apesar de a empresa comunicar, em linhas gerais, os fatores utilizados na formação desses preços, a transparência não era completa. Além disso, foram identificadas duas importantes falhas de mercado que, na vigência de arcabouço legal de preços livres, criavam condições propícias para possíveis práticas anticompetitivas pelo agente dominante: (i) severa assimetria de informação no processo de formação de preços e (ii) estrutura de mercado quase monopólica na oferta primária de derivados de petróleo.
16. Assim, a Resolução ANP nº 795/2019 teve como objetivo principal a redução da assimetria de informações no processo de formação de preços de derivados na etapa de fornecimento primário (via produção e importação), contribuindo para a proteção dos interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos.
17. O regulamento resultou de um processo de discussão e estudos intensificados a partir de meados de 2018, envolvendo uma Tomada Pública de Contribuições (nº 1/2018)[10], duas Consultas/Audiências Públicas (nº 20/2018[11] e nº 4/2019[12]) e três Notas Técnicas (68/2018/SDR [13], 142/2018/SDR[14] e 89/2019/SDR-e[15]). Previamente à entrada em vigor da Resolução ANP nº 795/2019, ainda foi realizado um workshop para esclarecimentos, em 1º de agosto de 2019.
18. A alternativa regulatória adotada pela Diretoria em 2019 sustentou-se em quatro pilares:
- tratamento igualitário aos agentes regulados;
 - transparência total e imediata dos preços vigentes na etapa de produção e importação;
 - flexibilidade total na indicação de preços no âmbito dos contratos homologados; e
 - agilidade na alteração das condições contratuais de preço.
19. Os principais dispositivos da Resolução ANP nº 795/2019 podem ser resumidos da seguinte forma:
- I. os produtores e importadores de derivados de petróleo, bem como o distribuidor de derivados de petróleo que importar produto e comercializá-lo com congêneres, 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;
- II. 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. Além disso, é vedada a utilização de cláusulas de restrição de destino nos contratos;
- III. 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[16]; e
- IV. a ANP pode, a qualquer tempo, solicitar 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. Estas informações podem ser utilizadas, pela Agência, para a disponibilização de estatísticas à sociedade e para a realização de estudos[17].
20. Com o objetivo de avaliar o resultado da regulamentação proposta, a própria Resolução ANP nº 795/2019 estabeleceu, em seu art. 14, a obrigatoriedade de realização de Avaliação de Resultado Regulatório (ARR), no prazo de vinte e quatro meses contados a partir da sua publicação.
21. A próxima subseção abordará a ARR da Resolução ANP nº 795/2019 realizada pela SDC, conforme o Relatório nº 2/2021/SDC-e [18].

I.4. Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) da Resolução ANP 795/2019

22. A ARR teve por objetivo avaliar se, considerando os problemas identificados no período pretérito à Resolução ANP nº 795/2019, os objetivos regulatórios declarados foram alcançados. O quadro 1 a seguir traz o resumo de tais objetivos.

Quadro 1- 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 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 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

Fonte: Reprodução do Relatório nº 2/2021/SDC-e (ARR) da Resolução ANP nº 795/2019

23. Com base em *benchmark* nacional e internacional sobre metodologias de realização de ARR, foram realizadas análises considerando três dimensões distintas: processo, impacto e econômica, todas relacionadas às determinações contidas na Resolução. Essas análises foram realizadas em relação aos temas abarcados pela Resolução ANP nº 795/2019, a saber: (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.

24. Para efetivar tais análises, foram utilizadas quatro 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.

25. Os indicadores de efetividade, de processo e de custo foram elaborados a partir de informações obtidas, considerando seis elementos: [19]; (i) processos de homologação de contratos instruídos no SEI; (ii) metodologias de gestão de qualidade; (iii) respostas e resultados da pesquisa de percepção; (iv) contribuições dos agentes regulados, dos órgãos de governo e da sociedade em geral no Workshop de Avaliação da Resolução ANP nº 795/2019; (v) Sistema de Informação de Movimentação de Produtos (SIMP/ANP); e (vi) mapeamento do processo de implementação da Resolução ANP nº 795/2019.

26. Sinteticamente, 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.

I.4.1 - Requisitos Contratuais

27. Quanto à análise do processo de implementação dos requisitos contratuais introduzidos pela Resolução ANP nº 795/2019, a ARR concluiu haver espaço para melhorias no processo de homologação de contratos por parte da ANP. Sintetizando, a ARR apontou dificuldades no processo de implementação das determinações da resolução referentes à homologação de contratos, que estariam 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) a 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 de sua implementação. Ainda assim, foi apontado haver espaço para melhorias ao processo homologatório, sobretudo em relação aos itens i, ii e iii[20].

28. Concernente à avaliação do impacto da previsão contratual de preços indicativos (Capítulo 3 da Resolução), a ARR apontou haver elementos que justificam sua alteração. Conforme a análise, sem a imposição regulatória pelo menos 30% dos contratos de fornecimento vigentes não teriam a presença de pelo menos um critério para formação e reajuste dos preços contratados[21] e 100% dos contratos não apresentariam o preço dos produtos no início de sua vigência. Em que pese os agentes, em sua maioria, terem considerado 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[22], essa determinação regulatória, segundo os agentes, parece não ter alcançado o objetivo almejado. Isso porque a eficácia da norma depende 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 seria suficiente para que se atinja os objetivos da norma.

29. Outro comando da norma é a vedação à cláusula de destino [23]. Quanto à avaliação de seu impacto, a grande maioria dos agentes (sobretudo aqueles que apresentam menor poder de barganha na relação contratual) considerou a vedação ao uso da cláusula de destino como benéfica ao processo competitivo no mercado ou mostrou-se indiferente à medida[24]. Levando-se em conta o embasamento técnico que respaldou a elaboração da resolução e considerando os comentários negativos apresentados[25], a ARR concluiu pelos benefícios da manutenção da medida.

30. No que diz respeito à avaliação econômica dos novos requisitos contratuais introduzidos pela Resolução ANP nº 795/2019, grande parte dos agentes consultados destacou que não representou custos adicionais ao processo[26], embora alguns agentes tenham abordado aspectos geradores de custos decorrentes da norma[27] (celebração de aditivos, falta de clareza quanto aos reajustes de preços, dentre outros).

I.4.2 - Publicação de Preços de Lista

31. Em relação à Publicação do Preço de Lista, a ARR apontou que foram 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 tivessem afirmado que é irrelevante no processo de formação de seus preços.
32. 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.
33. 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.
34. Boa parte dos agentes [28] considerou haver espaço para aprimoramento da norma, apontando como sugestões: (i) a ampliação das informações publicadas (composição de preços, periodicidade e mecanismos de reajuste), (ii) a aplicação da obrigatoriedade apenas a agentes com posição dominante, (iii) a penalização dos agentes que não publicarem o preço de lista, e (iv) a publicação dos preços no site da ANP.
35. Sob o ponto de vista da administração pública e, levando em consideração questões concorrenciais e de interesse do consumidor, destacou-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.
36. Registrou-se, ainda, a necessidade de retomar o debate concorrencial acerca da publicidade de preços em determinados mercados, em função do processo de desinvestimento dos ativos de refino da Petrobras. Destaca-se que o Cade, órgão administrativo competente para aplicar a lei concorrencial no Brasil, tem se mostrado contrário à publicação de preços por parte dos agentes neste setor, salvo em termos agregados e com defasagem temporal.
37. Concluiu-se que a medida contribuiu para a ampliação da transparência nos preços praticados no Brasil, porém não foram percebidos, de modo geral, efeitos práticos para previsibilidade de preços e mitigação de exercício de poder de mercado. Nesses termos, a ARR recomendou aprofundar ou complementar os estudos acerca dos efeitos já produzidos, considerando os possíveis efeitos em um esperado cenário de novos agentes no refino após os desinvestimentos da Petrobras. Apontou, como alternativa a ser considerada, 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.
38. Quanto à proposta apresentada por alguns agentes referente à eventual divulgação antecipada dos reajustes, apesar de contribuir para a previsibilidade, a ARR destacou que tal medida é contrária 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.

I.4.3 - Envio de Informações de Frete e Valor Unitário

39. Já no tocante ao envio de informações de frete e valor unitário, considerando-se que: (i) não foram encontradas dificuldades para o cumprimento do dispositivo; (ii) não houve dispêndios expressivos pela maior parte dos agentes; (iii) houve economia de custos na coleta dos preços de distribuição via levantamento de preços realizado pela ANP, a ARR concluiu que o dispositivo cumpriu 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. Desta forma, a recomendação foi no sentido de manter o dispositivo.
40. Em vista de todo o exposto ao longo da seção I.4, sobretudo com base nas participações e contribuições recebidas na Pesquisa de Percepção e no Workshop de Avaliação, a ARR concluiu pela recomendação de melhorias à Resolução ANP nº 795/2019.

I.5. Desdobramentos da ARR da Resolução ANP nº 795/2019 e Ações da ANP Face ao Desinvestimento da Petrobras

41. Por meio da Consulta Pública nº 11/2021 (CP 11/2021) [29] a ANP disponibilizou à sociedade, pelo período de 45 dias, o Relatório nº 2/2021/SDC-e (SEI 1438149) contendo a ARR da Resolução ANP nº 795/2019.
42. Durante o período da CP 11/2021, foram recebidas contribuições de 8 interessados, entre agentes regulados e não regulados. A Nota Técnica nº 49/2022/SDC/ANP-RJ (SEI 2451533) consolidou tais contribuições.
43. O quadro 2 traz um resumo das contribuições recebidas durante a CP 11/2021, organizadas segundo os principais temas tratados pela Resolução ANP nº 795/2019.

Quadro 2- Síntese das sugestões recebidas na CP 11/2021

TEMA	EMPRESA/INSTITUIÇÃO	CATEGORIA	SÍNTESE DAS SUGESTÕES
HOMOLOGAÇÃO DE CONTRATOS	Abeda, Brasilcom e Greca	órgão de classe ou associação e distribuidor de asfaltos	Apontam que a Resolução deve contemplar indicação de preço indicativo e suas condições de formação e reajuste mais detalhadas (descritivas);
HOMOLOGAÇÃO DE CONTRATOS	IBP e Petrobras	órgão de classe ou associação, distribuidor de combustíveis líquidos e produtor de derivados	Defendem que a Resolução não deve contemplar indicação de preço indicativo e suas condições de formação e reajuste; e cláusula de destino; e, de forma mais ampla, a descontinuidade do processo de homologação de contratos (A Raizen também defende esse ponto)
PUBLICAÇÃO DO PREÇO DE LISTA	Brasilcom, Abicom	órgão de classe ou associação	Apresentam argumentos favoráveis à publicação do preço de lista. A Abicom sugere, inclusive, que a ANP monitore os preços de lista com a paridade de preços de importação, verificando as práticas que o afastem da referência internacional.
PUBLICAÇÃO DO PREÇO DE LISTA	Greca	distribuidor de asfaltos	Aponta necessidade de definir melhor o conceito de "preço vigente de venda informado ao cliente".
PUBLICAÇÃO DO PREÇO DE LISTA	IBP, Raizen	órgão de classe ou associação, distribuidor de combustíveis líquidos	Apresentam argumentos desfavoráveis à publicação do preço de lista. Dentre eles, a possibilidade de a publicidade vir a favorecer eventual colusão tácita.
PUBLICAÇÃO DO PREÇO DE LISTA	Petrobras	produtor de derivados	Publicidade dos preços não deve ser por email e deve abarcar todos os agentes, considerando o cenário pós alienação de ativos.

ENVIO DE VALOR UNITÁRIO E MODALIDADE DE FRETE	Greca	distribuidor de asfaltos	Propõe alteração da forma de cálculo e divulgação dos preços médios de produtos asfálticos.
ENVIO DE VALOR UNITÁRIO E MODALIDADE DE FRETE	IBP	órgão de classe ou associação	Sugere o complemento da base de preços com informações dos contratos e implementação de novos instrumentos em prol da concorrência no elo primário.

Fonte: Reprodução da NOTA TÉCNICA Nº 49/2022/SDC/ANP-RJ (SEI 2451533).

44. Em suma, no que tange ao processo de homologação de contratos, os agentes consultados expuseram posições bastantes distintas no que se refere à revisão da Resolução ANP nº 795/2019. Parte dos agentes apresentaram manifestações no sentido de que a Resolução deveria ser mais prescritiva em relação às condições de formação e reajuste do preço indicativo. Por outro lado, também houve manifestações no sentido de que não haja qualquer tipo de interferência no processo de formação e reajuste de preços, pregando, inclusive, pelo fim do processo de homologação de contratos pela ANP que, segundo alguns agentes, poderia ser substituído pelo envio de informações que permitissem o monitoramento do mercado.

45. No que diz respeito à publicação do preço de lista, de modo geral, apresentaram argumentos favoráveis e defenderam sua manutenção (houve também indicação de aprimoramentos, conforme apontado no quadro). Alguns agentes, no entanto, apontaram argumentação contrária, conforme resumido no quadro 2.

46. Com relação ao envio de valor unitário e modalidade de frete, resumidamente, as contribuições foram no intuito de propor alteração de fórmula de cálculo e divulgação dos preços médios de produtos asfálticos e de ampliação das informações a serem enviadas à ANP. Aqui vale lembrar que a Resolução ANP nº 795/2019, apenas reforçou que o envio das informações mencionadas deve atender o estabelecido na Resolução ANP nº 729, de 11 de maio de 2018, que não é objeto desta AIR[30].

47. Considerando os resultados da ARR e da CP 11/2021, houve entendimento técnico que a Resolução ANP nº 795/2019 carece de aprimoramentos, no intuito de melhor cumprir os objetivos regulatórios então almejados para o enfrentamento do problema regulatório identificado no processo de elaboração normativa.

48. Convém destacar que a Resolução ANP nº 795/2019 foi editada em um cenário de quase monopólio na oferta de produtos do elo primário da cadeia de abastecimento. Tratava-se, porém, de um mercado em transição, em especial no que diz respeito aos desinvestimentos dos ativos de refino pela Petrobras, face ao TCC firmado com o Cade.

49. Nesse contexto, a importância da ARR e do aprimoramento da Resolução ANP nº 795/2019 ficaram claros em estudo realizado por Grupo de Trabalho (GT) constituído, em junho de 2020, pela Diretoria Colegiada da ANP. Esse GT tinha por objetivo 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.

50. O GT, por meio da Nota Técnica Conjunta nº 25/2020/ANP, identificou 22 Problemas Regulatórios, dos quais 9 foram priorizados e para os quais foram propostos 12 Planos de Ação. Entre os 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*”. Para solução deste problema, foram propostos três planos de ação: a) Manutenção do processo homologatório dos contratos de fornecimento previstos na Resolução 795/2019[31]; b) Avaliação do Resultado Regulatório (ARR), previsto na Resolução 795/2019; e c) Revisão das Regras da Resolução 795/2019.

51. No âmbito do estudo, foi ressaltado que, 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.

52. Ressalta-se, no entanto, que em junho de 2024, TCC firmado entre o Cade e a Petrobras foi revisado, ocorrendo a suspensão do projeto de desinvestimento na área de refino por parte da Petrobras[32]. Com isso, a desconcentração prevista para o setor foi interrompida. Se por um lado isso pode mitigar algumas das preocupações relacionadas ao período pós-alienação dos ativos de refino, por outro reascende algumas das preocupações aventadas quando da elaboração da Resolução ANP nº 795/2019, relacionadas à transparência de preços e assimetria de informação entre os agentes econômicos.

53. Considerando esse contexto, ato contínuo à conclusão da ARR, foi instaurado o processo ANP nº 48610.223244/2022-21 com o objetivo de realização da presente AIR. Como observado ao longo da seção I.4, a ARR identificou possibilidade de aprimoramento da Resolução ANP nº 795/2019 nos dispositivos atinentes às exigências de requisitos contratuais (preço indicativo, suas condições de formação e reajuste e restrição de cláusulas de destino), e à obrigatoriedade de publicação de preços de lista. Quanto à obrigatoriedade imposta pela resolução do envio à ANP de informações de frete e valor unitário, a ARR recomendou a manutenção do dispositivo.

54. Desta forma, a presente AIR teve por concepção o estudo de possíveis opções regulatórias voltadas ao aprimoramento dos requisitos contratuais previstos na Resolução ANP nº 795/2019 e dos dispositivos relativos à publicação do preço de lista, abrangendo os Capítulos I, II e III da referida resolução.

55. A Ação 4.16 referente à revisão da Resolução ANP nº 795/2019 foi incluída na Agenda Regulatória da ANP para o biênio 2022-2023. A partir de um melhor dimensionando das atividades a serem realizados, em dezembro de 2023, a SDC apresentou novo cronograma de trabalho associado à revisão regulatória que foi aprovado pela diretoria colegiada, por meio de Resolução de Diretoria (Circuito Deliberativo – SEI 3629696).

56. De acordo com esse cronograma, a entrega do relatório final de AIR seria realizada até o dia 07/06/2024. Destaca-se, no entanto, que em suas contribuições, a SDL, por meio da Nota Técnica nº 04/2024 (SEI 4031725), propôs a extinção do instituto da homologação prévia dos contratos de fornecimento. A AIR realizada não contemplou essa possibilidade, uma vez que: (i) no início do estudo da AIR, em reunião com a SDL (à época sob outra gestão), essa superintendência não soube responder acerca da possibilidade de se alcançar os objetivos almejados com a homologação por meio de controles *a posteriori*, conforme Registro de Reunião (SEI 3466526); (ii) a homologação prévia é prevista em outras resoluções e já existia antes da entrada em vigor da Resolução ANP nº 795/2019, não fazendo, portanto, parte do escopo da norma.

57. Em reunião realizada em junho de 2024, a fim de alinhar o encaminhamento a ser dado ao processo de revisão da Resolução ANP nº 795/2019, com o objetivo de incorporar a proposição da SDL de extinguir o processo de homologação de contratos, foi decidido que a SDL solicitaria à Diretoria Colegiada, dispensa de AIR para a adoção da medida, de modo a respeitar os trâmites estabelecidos no Manual de Boas Práticas Regulatórias da ANP, conforme ofícios nº 157/SDC (SEI 4097232) e 92/SDL (SEI 4132448).

58. Desta forma, com o propósito de incorporar as proposições da SDL ao processo de revisão da Resolução ANP nº 795/2019, conforme ofício nº 157/SDC (SEI 4097232), a elaboração deste relatório ficou em compasso de espera. No entanto, considerando que até junho deste ano não houve definição quanto à solicitação de dispensa de AIR por parte da SDL, a Diretoria IV determinou à SDC prosseguir com o processo de revisão da Resolução ANP nº 795/2019 e, à SDL, que desse prosseguimento, em processo próprio, de seu pedido de dispensa de AIR, conforme Despacho 4 (5019122). Foi então, retomada a elaboração deste relatório.

59. A próxima seção apresenta breve descrição do atual cenário de refino, ponto de partida para verificação de modificações estruturais que

I.6. Breve descrição do atual cenário do mercado de derivados de petróleo [33]

60. A produção total de derivados de petróleo no Brasil [34] foi de 128,7 milhões de m³ dos quais 96% foram provenientes das refinarias, conforme dados de 2023. As importações líquidas totais de derivados de petróleo estiveram próximas de 15 milhões de metros cúbicos [35].

I.6.1 - Capacidade instalada de refino

61. O Brasil tem 19 refinarias que somam uma capacidade nominal de refino de 2,4 milhões de barris/dia [36]. A tabela 1 a seguir, explicita as capacidades nominais das refinarias.

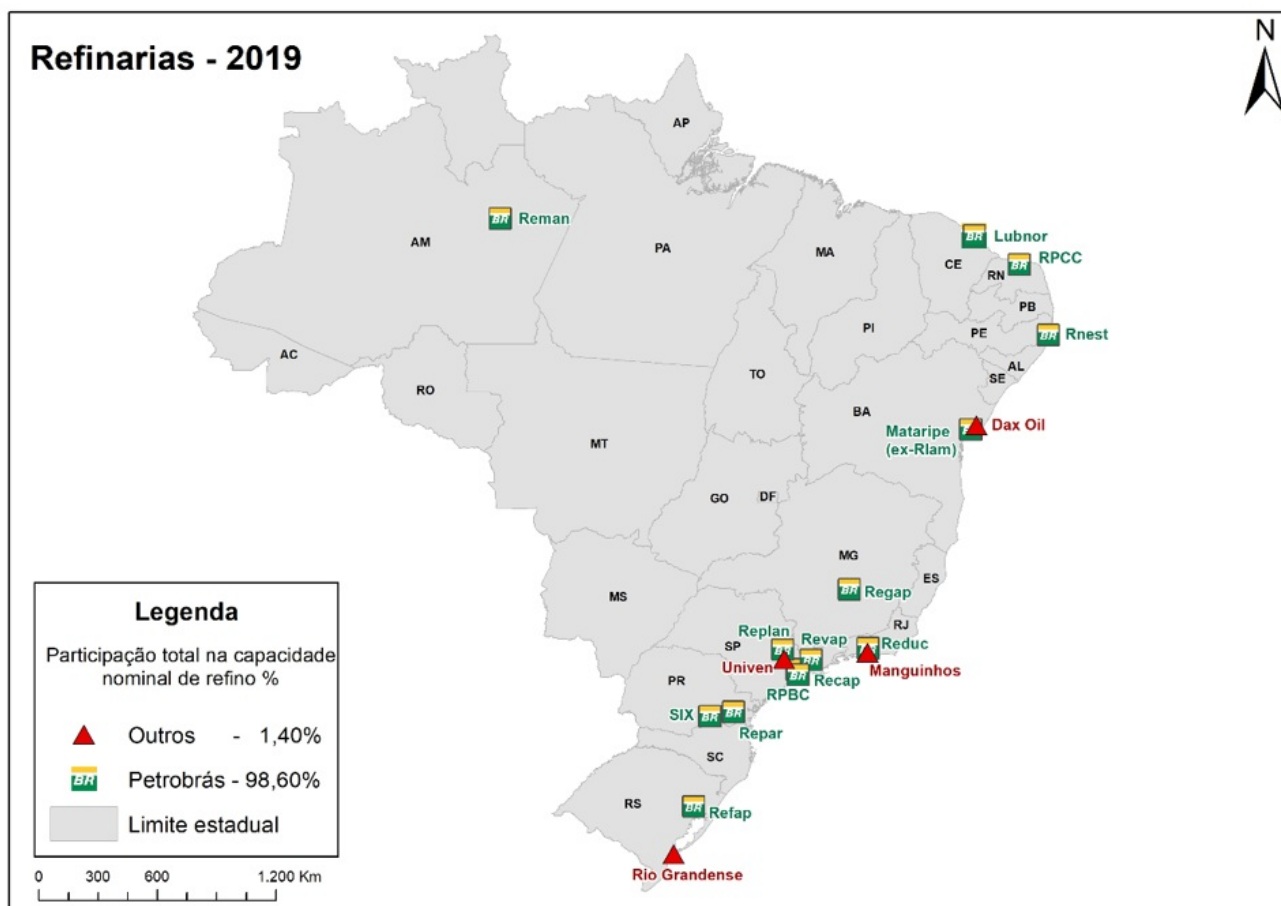
Tabela 1- Capacidade de refino, por refinaria, em 31/12/2023

Refinaria	Município (UF)	Início de operação	Capacidade Nominal barris/dia	Capacidade Nominal (%)
Total			2.423.727	100%
Replan - Refinaria de Paulínia	Paulínia (SP)	1972	433.996	17,9%
Mataripe - Refinaria de Mataripe S/A (ex-Rlam)	São Francisco do Conde (BA)	1950	377.388	15,6%
Revap - Refinaria Henrique Lage	São José dos Campos (SP)	1980	251.592	10,4%
Reduc - Refinaria Duque de Caxias	Duque de Caxias (RJ)	1961	25.1592	10,4%
Repar - Refinaria Presidente Getúlio Vargas	Araucária (PR)	1977	213.854	8,8%
Refap - Refinaria Alberto Pasqualini S/A	Canoas (RS)	1968	220.143	9,1%
RPBC - Refinaria Presidente Bernardes	Cubatão (SP)	1955	179.184	7,4%
Regap - Refinaria Gabriel Passos	Betim (MG)	1968	166.051	6,9%
Recap - Refinaria de Capuava	Mauá (SP)	1954	62.898	2,6%
Reman - Refinaria Isaac Sabbá	Manaus (AM)	1956	45.916	1,9%
RPCC - Refinaria Potiguar Clara Camarão	Guamaré (RN)	2000	44.658	1,8%
Rnest - Refinaria Abreu e Lima¹	Ipojuca (PE)	2014	15.009	0,6%
Rio grandense - Refinaria de Petróleo Rio grandense S/A	Rio Grande (RS)	1937	17.014	0,7%
Manguinhos - Refinaria de Petróleos de Manguinhos S/A	Rio de Janeiro (RJ)	1954	14.303	0,6%
Univen - Univen Refinaria de Petróleo Ltda.	Itupeva (SP)	2007	5.158	0,2%
Lubnor - Lubrificantes e Derivados de Petróleo do Nordeste	Fortaleza (CE)	1966	10.378	0,4%
Dax Oil - Dax Oil Refino S/A	Camaçari (BA)	2008	2.095	0,1%
Ssoil Energy S/A	Coroados (SP)	2021	12.498	0,5%
Six²	São Mateus do Sul (PR)	2007	-	0,0%

as: ¹Autorizada a processar 100 mil barris/dia, conforme exigência da Renovação da Licença de Operação, emitida pela Agência Estadual de Meio Ambiente de Pernambuco. ²A capacidade de processamento é de 6.120 t/dia de xisto bruto.
Fonte: Anuário Estatístico, ANP, 2024.

62. Historicamente, a Petrobras vem atuando na oferta brasileira de derivados como um quase monopólio. Considerando os dados de capacidade nominal de refino referentes a 2019 [37] (ano de publicação da Resolução ANP nº 795/2019), é possível ver que a participação da mencionada empresa foi de quase a totalidade da capacidade de refino. Somente as refinarias Manguinhos, Univen, Dax Oil e Riograndense não faziam parte do conjunto de ativos da Petrobras. Esse cenário está ilustrado na figura 2, a seguir.

Figura 2- Mapa apresentando a capacidade de refino de 2019



Fonte: Elaboração a partir do Anuário Estatístico ANP (2019).

I.6.2 - Desinvestimentos da Petrobras no Refino

63. Em janeiro de 2019, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) instaurou o inquérito administrativo nº 08700.006955/2018-22 para investigar condutas da Petróleo Brasileiro S/A - Petrobras relacionadas ao mercado de refino. Mencionado inquérito resultou no Termo de Compromisso de Cessação de Prática (TCC) firmado entre o Cade e Petrobras tendo por objeto “propiciar condições concorrenciais, incentivando a entrada de novos agentes econômicos no mercado de refino, bem como suspender e, caso cumpridas integralmente as obrigações nele previstas, arquivar em relação à PETROBRAS o Inquérito Administrativo.”[38]

64. No referido TCC a Petrobras se comprometeu a alienar integralmente as 8 refinarias indicadas a seguir, e seus respectivos ativos de transporte: Refinaria Abreu e Lima (RNEST), Unidade de Industrialização de Xisto (SIX), Refinaria Landulpho Alves (RLAM), Refinaria Gabriel Passos (REGAP), Refinaria Presidente Getúlio Vargas (REPAR), Refinaria Alberto Pasqualini (REFAP), Refinaria Isaac Sabbá (REMAN); Lubrificantes e Derivados de Petróleo do Nordeste (LUBNOR). Os dados indicam que, em 2019 (ano em que foi firmado o TCC), estas refinarias representavam, em conjunto, cerca de 48% da capacidade nacional de refino.

65. Ocorre que, das refinarias elencadas no TCC, somente foram alienadas, até o momento de conclusão desta seção: (i) RLAM [39] (atualmente Refinaria de Mataripe S/A, localizada em São Francisco do Conde (BA)); (ii) Reman[40], localizada em Manaus (AM); e (iii) SIX [41], localizada em São Mateus do Sul (PR).

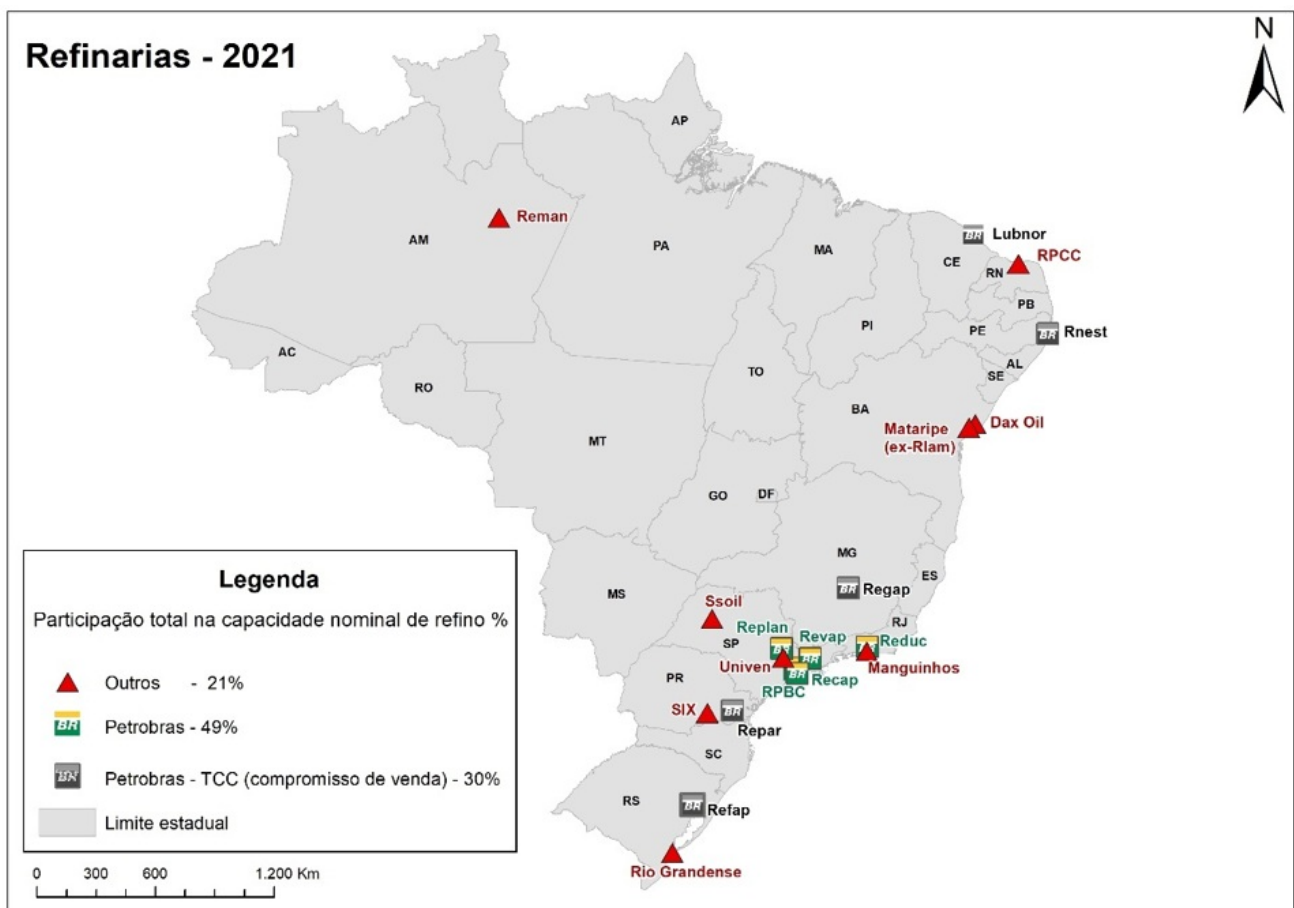
66. A Lubnor, localizada em Fortaleza (CE), teve sua operação de compra pela Grepar Participações Ltda apreciada pelo Cade [42], que deliberou, em meados de 2023, pela sua aprovação condicionada à celebração do Acordo em Controle de Concentrações. Entretanto, em novembro do mesmo ano, a Petrobras informou que o contrato para a venda da refinaria, e seus ativos logísticos associados, “foi rescindido em razão da ausência de cumprimento de Condições Precedentes nele estabelecidas até o Prazo Final definido em tal contrato (25/11/2023)”[43]

67. De acordo com os dados de capacidade nominal de refino disponíveis à época de início dos desinvestimentos da Petrobras (ano de 2021), RLAM e Reman representavam, em conjunto, cerca de 17% da capacidade nacional de refino. Ressalta-se que no anuário estatístico da ANP a SIX aparecia com capacidade nominal de refino igual a zero, observando-se, no entanto, que tal unidade tinha capacidade de processamento de 7.800 t/d de xisto bruto.

68. Além dessas refinarias, a Petrobras também vendeu a RPCC (Refinaria Potiguar Clara Camarão), localizada em Guamaré (RN) [44] quando da venda da estrutura denominada Polo Potiguar, que, segundo consta, estaria inserida “no contexto da Sistemática para Desinvestimentos, editada de acordo com o regime especial de desinvestimento de ativos pelas sociedades de economia mista federais, previsto no Decreto nº 9.188/2017, com fundamento no art. 29, caput, inciso XVIII, da Lei nº 13.303/2016,” de acordo com o Parecer 110/2022/CGAA5/SGA1/SG do Cade. [45] De acordo com os dados de 2021, essa refinaria representava 1,8% da capacidade nominal de refino nacional.

69. Considerando as unidades produtoras já vendidas pela Petrobras, a figura 3, a seguir, busca ilustrar a nova configuração do refino nacional (logo após os desinvestimentos), além de indicar as refinarias que constam no TCC firmado entre Petrobras e Cade, mas que até o final de 2023 ainda não haviam sido vendidas e, em seguida o TCC firmado entre o Cade e a Petrobras foi revisado, ocorrendo a suspensão do projeto de desinvestimento da empresa na área de refino.

Figura 3- Mapa apresentando a capacidade de refino de 2021



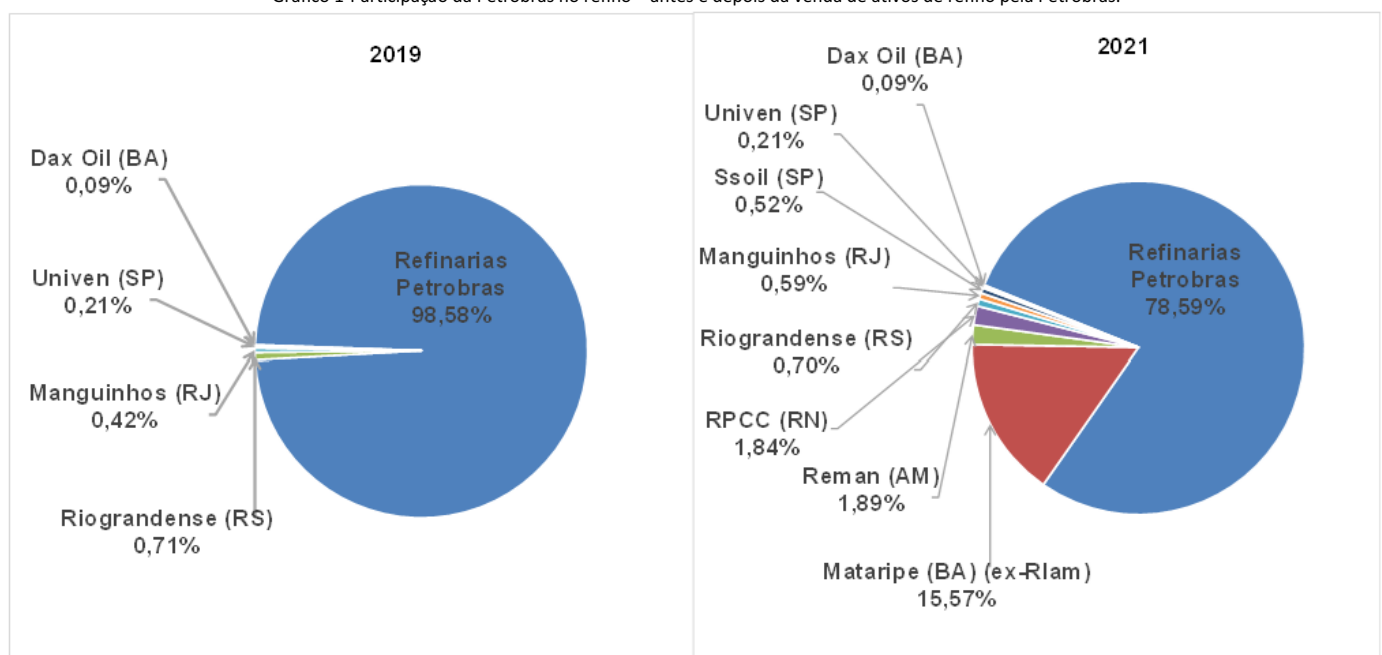
Fonte: Elaboração própria a partir do Anuário Estatístico ANP.

70. A capacidade de refino das unidades produtoras desinvestidas pela Petrobras representava, em conjunto, cerca de 20% da capacidade nominal de refino nacional, conforme os dados disponíveis para o ano de 2021. Somada à capacidade das unidades produtoras privadas já existentes, temos que a capacidade de refino detida por outras refinarias (que não a Petrobras) era de 21%.

71. Aquelas unidades produtoras indicadas no TCC firmado entre a Petrobras e o Cade, que estariam em “fase de desinvestimento”: Rnest, Regap, Repar, Refap e Lubnor [46] (representadas no mapa pela legenda “Petrobras – TCC – compromisso de venda”), representavam cerca de 30% da capacidade nominal de refino. De todo modo, como essas refinarias não foram efetivamente vendidas, observa-se que a participação total da Petrobras na capacidade nacional de refino era de quase 80%, conforme será apresentado a seguir.

72. Para que se tenha uma ideia da mudança na estrutura do mercado de refino decorrente dos desinvestimentos da Petrobras, o gráfico 1 ilustra a participação dos produtores de derivados de petróleo no mercado de refino nacional, considerando as capacidades nominais das refinarias, comparando os dados disponíveis para os anos de 2019 e 2021.

Gráfico 1-Participação da Petrobras no refino – antes e depois da venda de ativos de refino pela Petrobras.



Fonte: Elaboração própria a partir do Anuário Estatístico ANP

73. Observa-se que, considerando os dados de 2019, a Petrobras detinha a quase totalidade da capacidade de refino nacional, tal como já exposto. No cenário mais recente (representado pelos dados de 2021), considerando os desinvestimentos já realizados, a participação da Petrobras passou a ser de quase 80% da capacidade nominal de refino do País. Ou seja, não obstante o TCC firmado entre Cade e Petrobras, o processo de desinvestimento dos

ativos de refino não foi concluído e a empresa ainda detém parcela significativa da capacidade de refino. Além disso, conforme já explicitado ao longo deste relatório, o projeto de desinvestimento da empresa na área de refino foi suspenso com a revisão do TCC.

1.6.3 – Impactos da Resolução ANP nº 795/2019 sobre os contratos de fornecimento

74. Com o advento da Resolução ANP nº 795/2019 o processo de homologação de contratos de fornecimento de derivados de petróleo entre produtores e distribuidores passou a incorporar a verificação do preço indicativo. 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".

75. De acordo com a Nota Técnica nº 89/2019/SDR-E, tal verificação 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 (...)"

76. Conforme abordado na subseção 1.4.1, A ARR identificou que 100% dos contratos de fornecimento não conteriam a indicação expressa do preço pactuado entre as partes contratantes, caso a Resolução não estabelecesse essa exigência.

77. No que se refere à apresentação nos contratos dos parâmetros de formação e reajuste do preço, o resultado da análise mostrou que 71,1% dos contratos apresentados à ANP 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 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.

78. A análise segregada por grupo focal mostrou, contudo, que esse resultado, não foi uniforme entre os diferentes setores. Enquanto a totalidade dos contratos de fornecimento de GLP e de combustíveis de aviação apresentavam pelo menos um parâmetro, essa proporção cai para 86,8% no caso do fornecimento de combustíveis líquidos (óleo diesel e gasolina) e para 0% (zero) no de asfaltos. Segundo o relatório de ARR tais valores corroboraram 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.

79. Além da apresentação de parâmetros de formação e reajuste, outro índice avaliado na ARR (I-5) [\[47\]](#) buscou revelar se as cláusulas referentes a preços nos contratos submetidos à homologação pela ANP serviam ao objetivo regulatório. Neste caso, o objetivo é reduzir a assimetria de informação nas relações contratuais por meio da existência de parâmetros que permitam aos contratantes acompanhar os preços ao longo da vigência contratual.

80. Vale esclarecer que 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 sua abrangência e metodologia de cálculo, na direção da redução da assimetria nas relações contratuais.

81. O resultado da análise indicou que apenas 3,9% dos contratos inicialmente enviados e homologados para a ANP tiveram indicação expressa da SDC 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 foi proveniente exclusivamente de cinco contratos de fornecimento de combustíveis de aviação.

82. Ou seja, embora se tenha concluído que cerca de 70% 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 (tal como já explicitado), verificou-se que apenas 3,9% dos contratos tinham esses critérios claramente determinados [\[48\]](#).

83. Vale indicar que a análise da evolução dos contratos de fornecimento realizada pela ARR contemplou, basicamente, os instrumentos contratuais dos fornecedores nacionais existentes antes da venda dos ativos de refino da Petrobras. A partir de então, com a entrada de novos fornecedores, há uma quantidade e diversidade maior de contratos de fornecimento que vêm sendo analisados pela ANP com vistas à verificação de cumprimento da Resolução ANP nº 795/2019. A partir da análise comparativa de contratos mais recentes é possível perceber diferenças no que diz respeito à transparência das cláusulas de preço no sentido de que alguns são mais explícitos quanto às condições de formação e de reajuste pactuados pelas partes. Há fornecedores que indicam poucos parâmetros de formação do preço, não apresentando as respectivas metodologias de seu cálculo; alguns fornecedores detalham mais os parâmetros; enquanto um terceiro grupo apresenta parâmetros acompanhados de fórmula de precificação, sendo que, em boa parcela desse grupo, são apresentadas variáveis endógenas sem o respectivo detalhamento, enquanto uma parcela menor utiliza apenas variáveis exógenas.

84. Ou seja, parece haver maior preocupação de alguns agentes de se adaptar aos ditames da Resolução e promover maior transparência do processo de formação de preços no mercado, mesmo aqueles cujos contratos apresentam parâmetros endógenos sem respectivo detalhamento.

85. Essa transparência varia não apenas entre os fornecedores, mas também em relação aos produtos abrangidos pela Resolução ANP nº 795/2019. Contratos de asfaltos, por exemplo, que não apresentavam parâmetros de formação e reajuste de preços passaram a fazê-lo. Contratos de QAV (mais completos), por sua vez, não apresentaram alteração significativa. Vale lembrar que, os contratos de combustíveis de aviação inicialmente enviados para homologação tiveram indicação expressa da ANP de que os parâmetros vão ao encontro do objetivo regulatório de redução da assimetria da informação. A partir dessa perspectiva foi possível notar que um mesmo fornecedor é capaz de firmar contratos com cláusulas de formação e reajuste de preços mais detalhadas para alguns segmentos e pouco explícitas para outros.

86. Assim, em síntese, observou-se que a análise da evolução dos contratos de fornecimento em decorrência da Resolução ANP nº 795/2019, realizada por meio da ARR, apresentou algum avanço quanto ao nível de transparência em relação às condições de formação e reajuste de preços nos contratos. Vale notar, no entanto, que tal evolução variou entre os fornecedores e setores (produtos) considerados e, em boa parte dos casos, contribuiu pouco para a redução de assimetria de informação entre as partes do contrato, uma vez que muitos dos critérios de formação e reajuste apresentados em contrato são de conhecimento apenas do fornecedor (endógenos) ou não apresentam claramente a metodologia de cálculo a eles atrelada.

1.6.4 – Reuniões prévias com agentes

87. Com o intuito de facilitar a identificação do problema regulatório e coletar outras informações que auxiliassem o processo revisório da Resolução ANP nº 795/2019, foram realizadas reuniões com diversos atores (agentes regulados, entidades representativas e empresas de consultoria), que foram pautadas por questões pré-definidas (anexos A e B) que abrangeram, de modo geral, temas referentes aos contratos de fornecimento de derivados de petróleo, vedação das cláusulas de destino e publicação dos preços de lista. Também foram abordadas situações considerando o cenário de desinvestimento dos ativos da Petrobras e coletadas informações mais gerais sobre o mercado de derivados.

88. No período de 25/10/22 a 07/12/22 foram realizadas 08 reuniões com os agentes regulados e entidades representativas, a saber: Abeda, Petrobras, IBP, Brasilcom, Abicom, Acelen, Argus e Platts. A partir deste momento, será realizado um resumo das respostas dadas pelos entrevistados.

89. Questionados sobre quais fatores influenciam a realização de investimentos, apontaram, dentre os principais: (a) a ocorrência de intervenções governamentais assimétricas; b) a política de preços do agente dominante; c) a falta de transparência da política de preços do agente dominante, no caso do refino; d) instabilidade regulatória e insegurança jurídica, no setor de distribuição; e) incerteza quanto à temporalidade e direção da transição energética; f) monopólios regionais no refino; g) falta de isonomia no tratamento dos clientes pelos produtores; e h) prática de preços descolada do PPI.

90. Quando questionados especificamente em relação aos efeitos decorrentes dos contratos de fornecimento sobre investimentos, riscos ao negócio e importação de derivados, em linhas gerais, alegaram que: a) o problema não seria o contrato em si, mas a dificuldade de importar advinda da política de preços adotada; b) na medida em que o mercado está evoluindo é necessário reduzir a intervenção; c) embora os contratos não prejudiquem os

investimentos, a liberdade de contratação entre as partes deve prevalecer; d) contratos não isonômicos tendem a prejudicar investimentos e oferecer risco ao negócio; e) os contratos podem prejudicar as importações quando há excessiva flexibilidade relativa aos volumes e utilização de descontos em contratos com agente dominante; e, também, por meio de “amarrações” de preços e quantidades. Além dos contratos, a estrutura de monopólios regionais também pode inibir as importações; f) ausência de PPI pode prejudicar importações. Por outro lado, compromissos de volumes assumidos podem gerar segurança para a importação; g) contratos que contêm regras de precificação explícitas (fórmulas) contribuem para o aumento da previsibilidade; e) os contratos têm diferentes níveis de transparência na formação dos seus preços, o que gera certa assimetria no mercado. Agentes com contratos mais transparentes sofrem mais competição no mercado.

91. Nas reuniões, abordou-se, ainda em relação aos contratos, questões relacionadas à transparência dos parâmetros de preços, previsão anual de volumes e sua influência sobre o desenvolvimento das empresas. Sob esses aspectos, os entrevistados relataram que: a) há diferenças entre os diversos contratos no mercado, sendo uns mais transparentes que outros; b) a transparência melhorou, mas ainda há pontos de obscuridade importantes de serem observados (alguns relataram que a oferta pontual de produto com preço abaixo do PPI (em leilões, por exemplo) tem impacto negativo; c) os volumes anuais funcionam como uma estimativa de comercialização, já os volumes mensais possuem caráter de compromisso de comercialização; d) embora a flexibilidade de volumes nos contratos seja importante, o excesso dessa flexibilidade acaba por beneficiar grandes empresas no que tange à importação. A eventual indisponibilidade de produto na refinaria seria o maior obstáculo ao desenvolvimento das empresas; e, e) há mercado em que a própria estrutura de pedidos (ex: GLP) se torna um entrave às importações por distribuidores. De certa forma, a comercialização baseada em histórico de vendas acaba por interferir no mercado.

92. Os agentes foram indagados sobre as possíveis causas da assimetria no processo de informação de preços e existência de parâmetros não transparentes nos contratos de fornecimento. Sob esse aspecto, perguntou-se também, se julgavam que a ANP deveria tratar essa questão. De um modo geral, houve respostas no sentido de indicar que as causas estariam na existência de estrutura de mercado que ainda apresenta um agente com expressivo poder de mercado. Sobre a atuação da ANP, alguns agentes indicaram: (a) ser salutar a atuação da Agência como forma de promover uma contratação mais transparente, o que tenderia a trazer mais previsibilidade e investimentos; (b) a ANP deve atuar para reduzir a assimetria na formação dos preços, na transparência dos parâmetros nos contratos de fornecimento, e na prática de preços divergentes do PPI; (c) é importante que a Agência atue para evitar falta de isonomia nas relações entre os agentes; (d) a regulação da ANP deve ser ex-post; (e) contratos devem ter transparência entre as partes, mas não para o mercado, sendo o ponto mais importante, a publicação de preços de referência; (f) Na medida em que o mercado vai aprendendo como funciona a dinâmica de preços e se torna mais competitivo, menos necessária é a atuação da Agência; e (g) tentativa de estabelecer parâmetros de forma exaustiva é quase impossível.

93. Questionados se com o advento da Resolução ANP nº 795/2019 e com o contexto de desinvestimentos no refino, entendem que ainda há assimetria de informação no processo de formação de preços de combustíveis entre produtores e distribuidores, destaca-se, dentre as respostas apresentadas, que alguns agentes destacaram que houve evolução, mas ainda há formas de precificação obscuras e que o diferencial entre os preços de agente dominante e o PPI indica a existência de tal assimetria. Foi ainda mencionada a diferença de tratamento (exigência) entre distribuidores que comercializam com congêneres e os produtores. Além disso, alguns agentes citaram que a assimetria prejudica importações, investimentos futuros e fragiliza a sustentação dos negócios, podendo, inclusive, gerar uma concorrência predatória, propiciando a concentração do mercado. Houve agentes, no entanto, que informaram que o problema estaria na falta de informação sobre os indicadores do mercado e sua implicação para a formação dos preços, afirmando que o comportamento destes indicadores seria mais importante do que a formação dos preços no mercado brasileiro.

94. No que diz respeito à continuidade de vedação ao uso de cláusulas de restrição de destino nos contratos, considerando o contexto de desinvestimento no refino, as opiniões variaram a depender do setor de atuação. Enquanto alguns agentes mencionaram a necessidade de manutenção da vedação, outros argumentaram que a vedação *ex ante*, pode se traduzir em limitação de potenciais benefícios ao mercado, impedindo a formação de um mercado competitivo.

95. Buscou-se ainda saber se a Resolução ANP nº 795/2019 teria solucionado ou mitigado a existência de assimetria de informação entre produtores e distribuidores e se haveria espaço para atuação adicional da Agência. As respostas variaram entre os entrevistados. Foi mencionado que: (a) a Resolução foi disruptiva, mitigando a existência de assimetria de informação, mas não o suficiente para promover a transparência desejada, havendo elementos nos contratos (em especial daqueles associados ao agente dominante) que não possuem transparência na precificação; (b) a resolução é importante, mas precisa de aprimoramentos, sendo necessário o acompanhamento dos preços praticados pelos produtores *vis a vis* o PPI publicado e redução dos prazos para apresentação dos contratos para homologação; (c) a Resolução ANP nº 795/2019 cumpriu seu papel quando foi criada, mas que a atuação da Agência deve ser *a posteriori*; (d) a sistemática de homologação de contratos não é mais adequada ao cenário em transformação; (e) em uma estrutura de mercado com um agente dominante, é necessária regulação para inibir prática de preços predatórios e/ou preços excessivos em monopólios regionais; e (f) a Resolução deve caminhar no sentido de privilegiar a isonomia e a previsibilidade de preços

96. No que diz respeito à obrigatoriedade de publicação dos preços de lista, sua utilidade e efeitos, os agentes mencionaram que: (a) é uma informação útil na busca de previsibilidade e para atuação dos importadores, sem efeitos negativos decorrentes de sua publicação; (b) na forma atual, o preço de lista, é limitado, não sendo boa referência e gerando efeito negativo visto que os agentes tendem a copiar os preços uns dos outros (cria um marcador de mercado); (c) a exigência é assimétrica entre agentes do mercado (distribuidores e produtores), prejudicando seus efeitos; (d) o mercado organizado é onde os preços são conhecidos e públicos, como maneira de redução da assimetria de informação. A criação de mercado estruturado seria uma opção para o Brasil; (e) a publicação é útil para outros públicos de interesse (segmento consumidor como um todo, revenda, entes governamentais, reguladores); (f) tem um efeito negativo relacionado à eventual conduta de convergência de preços, mas o efeito final pode ser positivo se todos os agentes publicarem; e (f) O importante é ter um preço de referência para o mercado. A divulgação do preço de lista só é relevante se a empresa for obrigada a praticá-lo (*enforcement*) e se ele for igual para todos na mesma condição/ponto de fornecimento.

97. Questionados se teriam conhecimento de como seriam os contratos em outros países, sobretudo no que diz respeito às cláusulas de preços, foi mencionado que: (a) há diferentes cenários, sendo a maioria dos mercados, livres; (b) grande parte dos volumes negociados baseiam-se em fórmula composta de índices de preços; (c) de modo geral, o mercado contratado se precifica pela parcela spot do mercado; (d) na América Latina há países em que os preços são controlados (em alguns, o regulador trabalha com sistema de bandas de preços); (e) Alguns países da América Central trabalham com uma fórmula de referência de preços; (f) no Brasil, o problema é que o processo de privatização foi interrompido, de modo que nem temos mercado controlado, nem livre; (g) há que se considerar as especificidades do Brasil, com a presença de um agente dominante. A experiência internacional a respeito de contratos de fornecimento, muitas vezes, refere-se a países com condições concorrenciais distintas das verificadas aqui (mercados com maior competição); (h) não foram identificadas experiências internacionais relacionadas à homologação de contratos por alguma autoridade reguladora; (i) mais transparência no preço praticado pelo refinador seria uma forma de promover equilíbrio nas relações contratuais entre produtores e compradores.

98. Nas entrevistas, foram dadas oportunidades aos agentes para tecerem considerações adicionais ao que havia sido perguntado. Surgiram, então, as seguintes contribuições: (a) o desenvolvimento de um mercado *spot* ajudaria a ter referências mais realistas, tendo papel importante na dinâmica da transparência; (b) o Brasil precisa de um mercado físico de derivados melhor estruturado, a fim de permitir comercialização de combustíveis a preços competitivos sem barreiras que prestigiem o agente dominante; (c) excesso de obrigação de contratação prévia não ajuda o desenvolvimento de mercado spot; (d) importante tratar da segurança energética, em especial no mercado de diesel, já que o reequilíbrio do mercado para a consequente estabilização dos preços é restrito por falta de fontes alternativas, seja importação, seja capacidade de refino; (e) é um desafio encontrar solução para os tributos estaduais e federais de modo a reduzir a ineficiência econômica no mercado de combustíveis; (f) com relação às variações de preços, os agentes informam que a assimetria na transmissão dos preços é fenômeno mundial e desvinculado do grau competitivo de cada mercado. Portanto, assim como na realidade nacional, no resto do mundo, quando o preço do petróleo aumenta, os repasses ocorrem de forma rápida, porém em momento de quedas, os repasses aos demais segmentos são mais lentos.

99. Assim, a partir dos trabalhos elaborados e das contribuições recebidas foi possível elaborar a descrição do problema conforme será

tratado na próxima seção.

I.7. Descrição e compreensão do problema

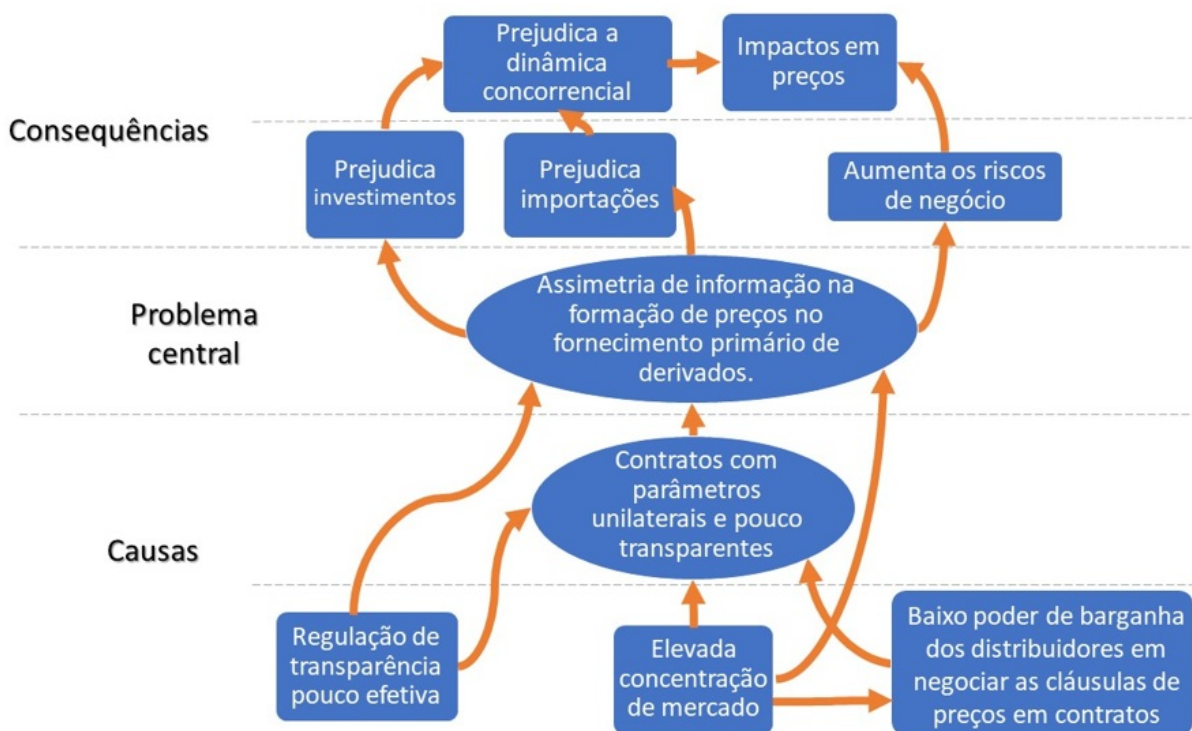
100. Diante de todo o contexto apresentado até o momento (surgimento da Resolução ANP nº 795/2019, seus objetivos, sua avaliação, reuniões com agentes, mudança na estrutura do mercado), para apresentar o problema regulatório foi utilizado a Árvore de Problemas, onde se desenha o diagnóstico do problema central e, a partir dele, traçam-se suas principais causas (primárias e secundárias) e consequências. Com a identificação das origens do problema e suas implicações para o mercado, será possível construir cenários visando o enfrentamento do problema central identificado.

101. Conforme amplamente exposto na presente AIR, em linha com os resultados da ARR e da CP 11/2021, restou evidente que a regulamentação vigente se mostrou insuficiente para o alcance dos objetivos regulatórios originalmente definidos, em especial no que diz respeito ao combate à assimetria de informação no processo negocial de formação de preços.

102. Dessa forma, persiste como problema regulatório central a assimetria de informação na formação de preços no fornecimento primário de derivados de petróleo, que está intimamente relacionada com a existência de contratos de fornecimento de derivados com parâmetros de preços unilaterais e pouco transparentes. Esta assimetria de informação revela-se com a constatação de que em um mercado altamente concentrado, no qual grande parte dos distribuidores possui baixo poder de barganha, agentes fornecedores com elevado poder de mercado são capazes de firmar contratos com parâmetros de preços unilaterais e pouco transparentes. Como consequência, a alteração de preços pode ocorrer em direção, magnitude e periodicidade desconhecidas previamente pelos seus clientes, pelo órgão regulador e pelos demais agentes econômicos da cadeia (outros fornecedores, revendedores, consumidores). Considerações teóricas adicionais sobre assimetria de informação estão contempladas no Anexo C deste relatório.

103. A figura 4 a seguir, representa a árvore de problema, com a identificação do problema central, suas causas e consequências .

Figura 4- Árvore de problemas



104. Contribuíram para a elaboração da árvore de problemas, dentre outros fatores, a experiência acumulada pela SDC ao longo das análises realizadas no âmbito dos processos de homologação de contratos, os resultados da ARR e as entrevistas preliminares com os agentes.

105. A partir dos resultados da ARR, observou-se que a avaliação de impacto referente ao preço indicativo nos contratos indicou que a importância do preço no contrato está atrelada à existência de cláusulas de formação e de reajuste claras. As contribuições indicaram que, em termos proporcionais, os agentes regulados pertencentes ao segmento de distribuição sinalizaram 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 fornecedores. Essa evidência corrobora a existência de algum grau de assimetria nas relações contratuais entre esses dois grupos de agentes[49].

106. Há, portanto, uma incerteza adicional à gerada pelas variações do preço da *commodity* e do câmbio (variáveis que tradicionalmente influenciam a formação de preços de combustíveis no mercado nacional), que se trata da incerteza quanto à precificação adotada por parte de alguns fornecedores.

107. Tal fato pode se constituir em barreira adicional à entrada/desenvolvimento de agentes nos segmentos de importação e refino, impactando, também, o segmento de distribuição de combustíveis[50].

108. Essa incerteza adicional contribui para a ampliação das consequências elencadas na figura 4, uma vez que tende a aumentar os riscos do negócio. A elevação dos riscos tende a prejudicar a realização de investimentos nos segmentos de fornecimento primário e de distribuição além das importações de combustíveis, elementos que, uma vez associados, tendem a trazer uma dinâmica concorrencial negativa para o setor, inclusive com potenciais impactos sobre o preço final do produto ao consumidor, conforme detalhado pela figura 4.

109. A fim de mitigar esses efeitos indesejados, deve-se atacar as causas raízes identificadas na figura 4, quais sejam: (i) regulação de transparência pouco efetiva; (ii) elevada concentração de mercado; e (iii) baixo poder de barganha dos distribuidores com relação às cláusulas de preços em contratos.

110. A elevada concentração de mercado subsiste mesmo após vinte anos da quebra do monopólio legal e da liberalização dos preços. Esta estrutura concentrada resulta, em parte, do histórico de formação do parque de refino brasileiro, do regime de monopólio legal que vigorou por décadas, do caráter estatal dos investimentos realizados e das decisões relativas aos desinvestimentos.

111. Contribuem para esse contexto as barreiras à entrada representadas pela dificuldade de acesso à matéria-prima de mais baixo custo, o alto

investimento necessário intrinsecamente à atividade de refino, as economias de escala (MARTINS, 2003) e os riscos de mercado de difícil mensuração por parte dos agentes privados. Esses riscos, por sua vez, envolvem diversos aspectos: incertezas em torno da evolução da demanda por derivados de petróleo em um cenário de transição energética; volatilidade de preços e margens no mercado internacional de naturezas geopolítica, logística e macroeconômica; especialmente no caso brasileiro, o próprio problema central de assimetria de informação na formação de preços no fornecimento primário de derivados[51]. Vê-se, portanto, um mecanismo de retroalimentação das causas do problema, que agem para a sua perpetuação.

112. Nesse sentido, resgata-se que o processo de desinvestimentos de ativos da Petrobras, nos termos do TCC firmado entre aquela empresa e o Cade, não foi concluído.

113. Não obstante, a ANP, por sua vez, vem atuando no sentido de agir para dirimir os efeitos da causa raiz identificada na árvore do problema, como a elevada concentração de mercado (figura 4), por meio de uma série de ações. Apenas a título de exemplo, mencionam-se: (i) a Resolução ANP nº 881/2022 (que estabelece critérios para o acesso aos terminais aquaviários, para movimentação de petróleo, de derivados de petróleo, de derivados de gás natural e de biocombustíveis); (ii) implementação da Oferta Permanente de blocos exploratórios e áreas com acumulações marginais[52]; e-(iii) a Resolução ANP nº 777/2019 (que regulamenta a atividade de comércio exterior de biocombustíveis, petróleo e seus derivados e derivados de gás natural).

114. A contribuição da Resolução ANP nº 795/2019 no combate a essa causa raiz vai no sentido de dar mais transparência informacional ao processo de formação de preços dos derivados. Com isso, *ceteris paribus*, espera-se reduzir o risco do negócio dos agentes diretamente afetados pela política de preços dos agentes produtores, sobretudo os de maior poder de mercado, reduzindo, assim, os riscos inerentes, por exemplo, às operações de importação de derivados e aos investimentos em refino.

115. Quanto ao baixo poder de barganha dos distribuidores com relação às cláusulas de preços em contratos, não parece ser uma causa raiz capaz de ser mitigada no âmbito da Resolução ANP nº 795/2019, fugindo, assim, do escopo desta AIR.

116. A Resolução ANP nº 795/2019 pode contribuir na mitigação dos efeitos decorrentes da assimetria de informação na formação de preços no fornecimento primário de derivados ao atacar um ponto de incerteza do processo de precificação (incerteza inerente à política de precificação dos agentes produtores). Ao delimitar a existência de elementos mínimos dentro do contrato, espera-se que a imposição regulatória reduza as dúvidas relacionadas tanto à formação quanto aos reajustes dos preços no mercado.

117. Desta forma, a principal contribuição da revisão da Resolução ANP nº 795/2019 estaria relacionada a dar efetividade à regulação de transparência de preços, reduzindo as incertezas (conforme aqui descritas) no processo de precificação e, consequentemente, os riscos ao negócio, aos investimentos e as importações.

118. Ainda no âmbito da regulação de transparência, as cláusulas que restringem a destinação do produto no elo subsequente do setor de fornecimento primário, por exemplo como condição a abatimentos pontuais no preço, encontram-se vedadas pela Resolução ANP nº 795/2019.

119. Conhecida como cláusula de restrição de destino (ou simplesmente cláusula de destino), sua utilização pode resultar em diversos elementos, oportunizando a discriminação de preços pelos fornecedores. Neste sentido, a existência dessa cláusula em determinados mercados pode representar a extensão do poder de mercado do fornecedor para elos subsequentes da cadeia ao limitar o destino do produto do qual já não é mais proprietário. Além disso, considerando que, em geral, o fornecedor possui maior poder de barganha na relação contratual, a utilização desse tipo de cláusula pode ocasionar ainda mais distorções com relação à concorrência nestes mercados, o que, em última análise, aumentaria o grau de incerteza existente no processo de formação de preços[53].

120. Em um eventual cenário de mercado com mais agentes fornecedores, a aplicação de descontos de preço condicionados ao destino dado ao produto pelo distribuidor poderia, em tese, fomentar a competição em zonas de influência geográficas limítrofes entre dois refinadores. Há que se considerar, porém, que os desinvestimentos da Petrobras no refino foram descontinuados e apresentaram avanços aquém do planejado inicialmente, conforme apresentado nas subseções I.6.1 e I.6.2 desta AIR.

II. AGENTES AFETADOS

121. Uma vez descrito e compreendido o problema regulatório nas suas diferentes manifestações, deve-se identificar quais agentes ou grupos de agentes são por ele afetados.

122. Do problema regulatório central anteriormente descrito resulta que os agentes mais diretamente afetados seriam os distribuidores de derivados de petróleo (especialmente de combustíveis líquidos, de combustíveis de aviação, de GLP e de asfaltos), na medida em que a assimetria de informação identificada eleva as incertezas quanto à formação e reajustes dos preços, aumentando os riscos do negócio, desfavorecendo investimentos, com potenciais aumentos de custos.

123. Outros grupos de agentes afetados são os importadores e os demais refinadores, que, na presença de agentes com elevado poder de mercado, capazes de alterar seus preços em direção, magnitude e periodicidade desconhecidas previamente, podem ver esvanecida a economicidade de operações comerciais previamente pactuadas, por exemplo, quando essas são baseadas em custos de importação e internação e ocorre uma redução abrupta e inesperada de preços por parte de agentes dominantes de mercado.

124. Produtores de biocombustíveis (etanol e biodiesel) também podem ser afetados, pois seja atuando como substitutos (competindo com os fósseis), seja atuando como complementares (em razão de mandatos de mistura), os biocombustíveis têm seus preços influenciados pelos preços dos combustíveis fósseis.

125. Os reajustes de preços na primeira etapa da cadeia costumam se refletir nas etapas a jusante, ainda que não exatamente na mesma velocidade ou magnitude. Partindo-se dessa premissa, aumentos de custos eventualmente decorrentes de maiores riscos, menores investimentos e menor contestabilidade por importação, tendem a ser transmitidos aos preços praticados nas etapas de distribuição e revenda dos derivados, atingindo revendedores e consumidores. A assimetria de informação pode, ainda, ter efeitos negativos indiretos sobre outros agentes, por exemplo, ao dificultar a adoção de mecanismos de *hedge* por parte de grandes consumidores de combustíveis, como: transportadores de carga, mineradores, agricultores ou companhias aéreas.

126. Indiretamente também, dada a importância dos combustíveis para o funcionamento da economia, a sociedade civil como um todo pode ser afetada pelo problema.

127. Devido à transversalidade do tema, podem ser identificados ainda como grupos de interesse: o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e o Ministério de Minas e Energia.

128. Por fim, conforme resgatado da ARR, a regulação de transparência de preços, sobretudo no que envolve a homologação de contratos, gera impactos administrativos significativos, tendo propiciado resultados aquém do esperado. As UORGs da ANP envolvidas na homologação de contratos são a Superintendência de Distribuição e Logística (SDL) e a SDC.

III. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

129. A Lei nº 9.478, de 06/08/1997 (Lei do Petróleo), que instituiu a ANP, também definiu, em seu artigo 1º, os princípios e objetivos da política energética nacional, dentre os quais destacamos o de *proteger os interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos (inciso III) e de promover a livre concorrência (Inciso IX)*. Em seu artigo 8º, conferiu à ANP as seguintes atribuições, dentre outras:

I - implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de petróleo, gás natural e biocombustíveis, contida na política energética nacional, nos termos do Capítulo I desta Lei, com ênfase na garantia do suprimento de derivados de petróleo, gás natural e seus derivados, e de biocombustíveis, em todo o território nacional, e na proteção dos interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos;

(...)

XVII - exigir dos agentes regulados o envio de informações relativas às operações de produção, importação, exportação, refino, beneficiamento, tratamento, processamento, transporte, transferência, armazenagem, estocagem, distribuição, revenda, destinação e comercialização de produtos sujeitos à sua regulação.

130. A Lei, no entanto, não conferiu à Agência a atribuição de regular preços, tampouco a quantidade ofertada, devendo atingir o objetivo legal, quanto a estes aspectos, por meio da proteção do processo competitivo nos mercados. Nesse cenário, a possibilidade de exigir o envio de informações pelos agentes regulados tem caráter instrumental para a consecução deste desiderato.

131. Destarte, é clara a fundamentação legal para a ANP obter dos agentes regulados as informações relativas a custos e preços de produção, importação, refino, transporte, transferência, armazenagem, distribuição e revenda de derivados de petróleo, gás natural e biocombustíveis.

132. No tocante à transparência, especialmente quanto à divulgação de informações, o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal prevê que:

[...] todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

133. A Lei 12.527, de 18/11/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), regula o acesso a informações previsto pela Constituição Federal em seus artigos 5º, inciso XXXIII; 37, §3º, inciso II; e 216, §2º. Por sua vez, o Decreto 7.724/2012, que regulamenta a Lei nº 12.527/2011, prevê no art. 5º, §2º:

[...] não se sujeitam ao disposto neste Decreto as informações relativas à atividade empresarial de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado obtidas pelo Banco Central do Brasil, pelas agências reguladoras ou por outros órgãos ou entidades no exercício de atividade de controle, regulação e supervisão da atividade econômica cuja divulgação possa representar vantagem competitiva a outros agentes econômicos.

134. Portanto, a divulgação pelas agências reguladoras de informações de preços e custos enviadas pelos agentes regulados deve ser precedida da avaliação dos seus impactos sobre a competitividade dos demais agentes econômicos. É dizer, se a ANP detectar que a divulgação de determinadas informações pode gerar vantagens competitivas a outros agentes econômicos, fica afastada a incidência da regra geral de amplo acesso e divulgação prevista no art. 6º, inciso I da LAI.

Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:

I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;

135. Segunda questão jurídica relevante refere-se à possibilidade de a ANP recusar homologação de contratos de compra e venda por não atendimento de determinado requisito imprescindível.

136. O Código Civil brasileiro estabelece que:

Art. 485. A fixação do preço pode ser deixada ao arbítrio de terceiro, que os contratantes logo designarem ou prometerem designar. Se o terceiro não aceitar a incumbência, ficará sem efeito o contrato, salvo quando acordarem os contratantes designar outra pessoa.

Art. 486. Também se poderá deixar a fixação do preço à taxa de mercado ou de bolsa, em certo e determinado dia e lugar.

Art. 487. É lícito às partes fixar o preço em função de índices ou parâmetros, desde que suscetíveis de objetiva determinação.

Art. 488. Convencionada a venda sem fixação de preço ou de critérios para a sua determinação, se não houver tabelamento oficial, entende-se que as partes se sujeitaram ao preço corrente nas vendas habituais do vendedor.

Parágrafo único. Na falta de acordo, por ter havido diversidade de preço, prevalecerá o termo médio.

Art. 489. Nulo é o contrato de compra e venda, quando se deixa ao arbítrio exclusivo de uma das partes a fixação do preço.

137. A leitura do artigo 488, na vigência do regime legal de preços livres de combustíveis (sem tabelamento oficial), resulta que, na ausência de fixação de preço nos contratos ou de critérios para a sua determinação, as partes sujeitam-se ao preço corrente nas vendas habituais do vendedor. Todavia, tratando-se o vendedor de agente detentor de poder de mercado, como se supõe ocorrer no fornecimento primário de derivados de petróleo no Brasil, entende-se que o preço corrente nas suas vendas habituais implicaria a situação prevista no artigo 489, em que se deixa ao arbítrio exclusivo de uma das partes a fixação do preço, configurando nulo, portanto, o contrato de compra e venda.

138. O tema foi enfrentado pela Procuradoria Federal na ANP no âmbito do Parecer nº 255/2018/PFANP/PGF/AGU, de 16/04/2018. Nele, defendeu-se que a Agência possui a prerrogativa, dentro de sua atribuição regulatória, de analisar a legalidade das cláusulas dos contratos celebrados entre o produtor de derivados de petróleo e o distribuidor. E foi além, esclarecendo que a ANP, na qualidade de ente público, estaria mesmo impedida de homologar o contrato que contém cláusula que entenda ilegal, visto que o ato de homologação equivaleria ao reconhecimento de sua legalidade.

139. Neste sentido, a persistir a compreensão de que a regra geral do art. 489 do Código Civil é plenamente aplicável aos contratos de fornecimento de derivados de petróleo celebrados entre produtor e distribuidor, deverão neles os agentes regulados estipular cláusula sinalagmática de fixação de preço e a ANP averiguar a observância de tal requisito quando da homologação do instrumento.

140. No que se refere às análises de impacto regulatório (AIR), suas diretrizes estão estabelecidas na Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, e na Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019.

141. A Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, 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, *in verbis*

Art. 6º 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.

142. A Lei nº 13.874, de 20 de setembro 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.

143. Essas duas leis especificam a necessidade de realização da AIR 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 13.874/2019, consubstanciado no Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020. Esse decreto regulamenta a AIR e dispõe 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*".

IV. OBJETIVOS DA INTERVENÇÃO REGULATÓRIA

144. Nesta seção estão delineados os objetivos regulatórios, que essencialmente buscam superar o problema identificado e nortearão a construção e a avaliação das alternativas de ação.

145. A ação regulatória em estudo tem como objetivo central: reduzir a assimetria de informação na formação de preços no fornecimento primário de derivados de petróleo.

146. Este objetivo central conecta-se com os objetivos fundamentais de mitigação de incertezas e riscos para o ambiente de negócios nos segmentos afetados, que, por sua vez, podem impactar na realização de investimentos e na dinâmica concorrencial, com potenciais efeitos sobre os preços ao consumidor. Nesse sentido, alinha-se com:

I - o Planejamento Estratégico da ANP, cujo Mapa Estratégico 2021-2024 aponta como missão da ANP: *“Criar um ambiente que amplie a atração de investimentos e promova a concorrência, regulando e fiscalizando em prol de operações seguras e sustentáveis e da garantia do abastecimento nacional”* (grifo nosso);

II - as diretrizes de promoção da livre concorrência das Resoluções CNPE nº 9, de 9/5/2019, e nº 12, de 4/6/2019, e; com os 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.

III - os objetivos da política energética nacional, que devem ser perseguidos pela ANP, conforme Lei nº 9.478/1997, art. 1º, especialmente os referidos nos incisos *“III - proteger os interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos”* e *“IX - promover a livre concorrência”*.

147. Pretende-se alcançar os objetivos delineados a partir dos seguintes objetivos-meio:

- o Aperfeiçoar os mecanismos de transparência de formação de preços, tornando-os mais efetivos;
- o Incentivar a pactuação de contratos com parâmetros de preços negociados e mais transparentes;
- o Não permitir o uso de cláusulas que sejam anticoncorrenciais ou que aumentem a opacidade no mecanismo de formação de preços nos contratos.

V. EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

V.1 Estudo de caso: Austrália

148. Em março de 2001, o Governo Federal da Austrália solicitou à autoridade de concorrência, a Australian Competition and Consumer Commission (ACCC), que examinasse a viabilidade de impor limitações às flutuações dos preços de varejo da gasolina e do diesel em toda a Austrália.

149. A ACCC consultou participantes da indústria e outras partes interessadas, incluindo as grandes empresas petrolíferas, as empresas independentes, governos estaduais, organizações da indústria e grupos de consumidores.

150. Em dezembro de 2001, a ACCC publicou o relatório *“Reducing Fuel Price Variability”* [54], com os achados e recomendações sobre o tema. A ACCC estudou as causas dos ciclos de preços na Austrália, revelando que os preços de varejo da gasolina e do diesel são determinados por uma combinação de fatores internacionais e locais. Os fatores internacionais incluem os preços do petróleo bruto e produtos refinados de petróleo e a taxa de câmbio dólar australiano/americano. Os fatores locais incluem o nível de impostos federais e estaduais, fatores locais de oferta e demanda (como escassez decorrente da manutenção de refinarias e demanda adicional em feriados) e ciclos de preços locais.

151. O escopo do relatório foi restrito à limitação dos ciclos de preços locais, uma vez que os fatores que determinam os movimentos nos preços internacionais do petróleo bruto e dos produtos refinados e a taxa de câmbio dólar australiano/americano estão geralmente além do controle do governo e da indústria local. Da mesma forma, mudanças nas alíquotas de impostos e nas formas de taxação podem alterar o nível geral dos preços, mas não limitariam as flutuações de preços.

152. A ACCC identificou que o nível e a extensão da concorrência na indústria do petróleo na Austrália variam considerando cada local e também ao longo do tempo. A concorrência é influenciada por fatores de oferta e demanda, barreiras à entrada, presença de comercializadores independentes, disponibilidade potencial de importações e extensão da integração vertical.

153. A ACCC alega que as causas dos ciclos de preços locais são complexas. Os ciclos de preços parecem ser influenciados por muitos fatores, incluindo: competição por participação de mercado; suporte de preço da empresa de petróleo para seus franqueados; preços diferenciados de gasolina no atacado; excesso de produto de curto prazo nas refinarias; mudanças na demanda; a estrutura regulatória atual; mistura de combustível; possíveis práticas anticoncorrenciais; e movimentos nas margens do refinador.

154. Para ajudar na preparação do relatório, a ACCC contratou a consultoria Frontier Economics para realizar algumas análises específicas relacionadas às implicações econômicas do *“Terminal Gate Price”* (TGP), medida de transparência de preços, que, na época, estava em vigor nos estados de Western Australia e Victoria. A ACCC considerou que o TGP seria uma das opções passíveis de serem adotadas para limitar os ciclos de preços.

155. O TGP é uma regulação obrigatória das refinarias de publicar o preço pelo qual o petróleo refinado sai do terminal. Ou seja, o TGP é o preço pelo qual os fornecedores atacadistas estão preparados para vender cargas de combustível para clientes atacadistas em terminais ou refinarias costeiras em uma base spot. O TGP é cotado apenas para combustível e não inclui serviços adicionais, como entrega.

156. No relatório, a ACCC recomendou que:

- Deve haver uma iniciativa de conscientização do consumidor para aumentar a compreensão dos consumidores sobre os ciclos de preços e permitir que os consumidores programem suas compras para que possam comprar gasolina em momentos em que os preços da gasolina estejam relativamente baixos;
- O Governo deve considerar manter discussões com todos os participantes da indústria para reformar ainda mais a indústria do petróleo;
- Os atuais acordos de precificação de terminal (com base no TGP) em Western Australia e Victoria devem ser monitorados de perto antes que uma conclusão final seja feita sobre o TGP;
- Outras opções para limitar os ciclos de preços (como limitar as mudanças de preço a apenas uma vez em 24 horas, limitar os aumentos de preço a um determinado valor a cada dia e a regulamentação de preços nos níveis de varejo e atacado) não devem ser implementadas;
- Os acordos de precificação de combustível em Western Australia devem continuar a ser monitorados de perto.

157. Em continuidade da regulação da transparência de preços, em 1º de março de 2007, o Governo Australiano implementou o *Trade Practices Regulations 2006* (o Oilcode). A regulamentação do TGP para combustíveis de petróleo foi incluída no Oilcode para fornecer uma indicação ao mercado do preço spot de atacado de produtos refinados de petróleo, melhorando assim a transparência nos preços do mercado atacadista.

158. O objetivo regulatório buscado pelo Oilcode foi a promoção da transparência do mercado atacadista de derivados de petróleo, e equilíbrio do poder de barganha nesse mercado.

159. Por exemplo, no mercado da Austrália, pequenas empresas que fornecem para empresas maiores poderiam ser forçadas a aceitar custos e riscos inapropriados sendo transferidos para elas se estiverem em uma posição de negociação fraca. Essa transferência pode assumir as seguintes formas:

- Falta de divulgação suficiente de informações comerciais ou fatos materiais antes de entrar em um acordo contratual de longo prazo;
- Dificuldades em negociar termos comerciais justos;
- Falta de clareza e transparência nos termos comerciais;
- Falta de certeza contratual, como exposição a variações contratuais retrospectivas ou unilaterais; e

- Relutância em fazer reclamações ou fazer valer direitos legais devido ao medo de retaliação ou perda do contrato.

160. Tal conduta pode ir muito além de negociações difíceis ou competição vigorosa e poderia distorcer o mercado. Poderia causar danos significativos a pequenas empresas ao inibir a capacidade de planejar seus negócios e reduzir incentivos para investir, inovar ou expandir a capacidade. Por sua vez, estes efeitos poderiam ocasionar custos de longo prazo para os consumidores Australianos por meio de preços mais altos de longo prazo, diversidade e variedade de produtos limitadas e bens ou serviços de baixa qualidade.

161. Além disso, a regulamentação do TGP no Oilcode tem por objetivo melhorar o acesso ao combustível para qualquer participante do mercado atacadista. Ela garante que revendedores independentes de combustível (ou seja, aqueles que não têm relações contratuais com um único fornecedor de combustível) sejam capazes de acessar combustível a um preço spot divulgado no atacado.

162. O Oil Code of Conduct ou Oilcode é um código obrigatório, que regulamenta a conduta dos participantes do setor de comercialização de petróleo, incluindo requisitos para que os atacadistas definam e publiquem preços de terminal (TGP). Determina, por exemplo, que (i) o fornecedor atacadista deve dar ao cliente a opção de comprar produtos refinados de petróleo ao preço TGP publicado ou a um preço derivado do TGP; (ii) o TGP seja expresso em centavos por litro corrigido pela temperatura; (iii) O TGP seja publicado em um site ou disponível por telefone ou fax; e (iv) o TGP seja publicado todos os dias e não inclua nenhum valor de serviços adicionais.

163. O Oilcode também exige que os vendedores forneçam ao cliente um documento que reconheça a venda, incluindo o tipo de produto vendido, volume, preço e TGP publicado aplicável. Um fornecedor não deve se recusar injustificadamente a fornecer um produto refinado de petróleo a um cliente no atacado.

164. A ACCC revisou o Oilcode em 2017, avaliando se seria viável revogá-lo no âmbito da reforma regulatória da Austrália para reduzir o peso regulatório impostos aos negócios, e decidiu manter a obrigação de publicação do TGP, justificando que a sua revogação reduziria a transparência no mercado atacadista de derivados de petróleo.

165. O processo de desenvolvimento do Oilcode guarda semelhanças com o da Resolução ANP no. 795, de 5 de julho de 2019, tendo em vista que teve origem com o Governo Federal Australiano, que solicitou a ACCC em 2001 examinar a viabilidade de impor limitações às flutuações do preço no atacado da gasolina e do diesel em toda a Austrália.

166. A elaboração da Resolução ANP no. 795/2019 teve como um dos elementos de origem a preocupação com as constantes alterações do preço do petróleo e da taxa de câmbio sendo repassadas para o preço dos combustíveis. Nesse sentido, a ANP realizou a Tomada Pública de Contribuições nº 01/2018, em junho de 2018, que objetivava consultar a sociedade sobre a conveniência de se estabelecer periodicidade do repasse dos reajustes dos preços de combustíveis ao consumidor.

167. A iniciativa para tratar as variações dos preços dos combustíveis, tanto da ACCC em 2001 quanto da ANP em 2018, se voltou para uma maior transparência dos preços desses produtos, e resultou na obrigatoriedade de publicação do TGP, na Austrália, nos requisitos de publicação de preço de lista e de registro do preço indicativo nos contratos de compra e venda, no Brasil.

VI. OPÇÕES REGULATÓRIAS

168. Esta Seção destina-se à apresentação das Opções Regulatórias escolhidas para enfrentar o problema regulatório definido e alcançar os objetivos almejados com a Resolução.

169. As opções regulatórias foram desenhadas considerando os resultados da ARR que contaram com substancial participação dos agentes, a experiência adquirida pela equipe da SDC ao longo da vigência da Resolução ANP nº 795/2019 e as reuniões preliminares com agentes de mercado (realizadas na fase de definição do problema regulatório). Posteriormente, foram aprimoradas, após a realização de workshop com agentes de mercado e reuniões com órgãos de governo.

170. Por meio de reuniões internas da equipe da SDC/ANP foram criadas opções regulatórias divididas em dois grandes temas. O primeiro relacionado à obrigatoriedade de publicação do preço de lista, o segundo referente aos requisitos exigidos para a celebração dos contratos de fornecimento de derivados de petróleo e atuação da SDC no processo de homologação de contratos.

171. Em relação à obrigatoriedade de publicação do preço de lista chegou-se às seguintes opções regulatórias: (a) revogação da obrigatoriedade; (b) manutenção da obrigatoriedade, nos termos dispostos na Resolução ANP nº 795/2019; e (c) alteração da Resolução ANP nº 795/2019.

172. No caso de escolha da alternativa (c), alteração da Resolução ANP nº 795/2019, duas opções foram vislumbradas para alteração do normativo atual: (i) determinar a publicação de preços de lista (e histórico dos últimos 12 meses) para agentes que atuam no mercado de fornecimento primário de derivados (produtores, importadores e distribuidores que comercializem com congêneres), nos respectivos sítios eletrônicos, por data de vigência, com descrição das modalidades de venda; ou (ii) determinar essa publicação apenas para os produtores.

173. Destaca-se que a resolução atualmente em vigor determina que produtores e importadores de petróleo (bem como o distribuidor de derivados de petróleo que importe e comercialize o produto 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. A resolução, no entanto, permite que os agentes que não possuem sítio eletrônico disponibilizem as informações de preço de lista por correio eletrônico, em horário comercial, para qualquer interessado.

174. Desta forma, as principais alterações propostas vão no sentido de que a publicação dos preços de lista deve ser feita obrigatoriamente em sítio eletrônico, seja apenas por produtores ou por agentes que atuam na oferta primária, a depender da opção regulatória escolhida, conforme exercício apresentado na subseção VIII.1.

175. No que diz respeito ao segundo tema, requisitos exigidos nos contratos de fornecimento de derivados de petróleo entre produtores e distribuidores, o conjunto de opções regulatórias é mais amplo. Em um primeiro momento, serão comparadas as opções de (a) revogação da exigência desses requisitos; (b) manutenção dos requisitos, conforme disposto na atual resolução; ou (c) alteração dos requisitos atuais. Destaca-se que, atualmente, os requisitos exigidos nos contratos pela Resolução ANP nº 795/2019 são: preços indicativos e suas condições de formação e reajuste e a vedação ao uso de cláusulas de restrição de destino.

176. No caso de escolha da alternativa (c), alteração dos requisitos, haverá uma sequência de opções regulatórias que serão comparadas separadamente de acordo com cada requisito previsto na norma.

177. Em relação ao preço indicativo, a comparação será no sentido de manter a exigência de sua apresentação em contrato ou de retirar essa exigência. Quanto às condições de formação e reajuste, há dois conjuntos de comparações. O primeiro conjunto apresenta como opções a possibilidade de vedar o uso de variáveis de preços que possam ser alterados unilateralmente por um dos contratantes (variáveis endógenas); permitir o uso dessas variáveis (nos moldes da resolução atual); ou permitir o uso desse tipo de variável, porém impondo algum tipo de restrição. O segundo conjunto apresenta como opções a obrigatoriedade de explicitação da metodologia de cálculo das variáveis que não são passíveis de alteração unilateral pelas partes contratantes (variáveis exógenas); ou a não obrigatoriedade de se fazer essa explicitação (nos moldes da resolução atual).

178. Quanto à vedação ao uso de cláusulas de restrição de destino, as opções desenhadas são: a de permitir o uso desse tipo de cláusula; a de não permitir (nos moldes da resolução atual); ou a de não permitir o uso de cláusulas de restrição de destino (em sentido amplo), mas admitindo a exceção de desconto condicionado (situação na qual o fornecedor oferece um desconto ao contratante, condicionado ao envio do produto a um determinado destino).

179. Outras opções regulatórias desenhadas estavam relacionadas à forma de atuação da SDC e não diretamente a regramento para o mercado. Nesse sentido, as opções apresentadas dizem respeito à alteração ou não do modo de análise atualmente realizado pela SDC. No caso de alteração, as opções seriam, de modo não excludente: a análise pela SDC de minuta/modelo contratual; a conciliação ou resolução de impasses, na pactuação entre as partes, dos requisitos exigidos pela Resolução ANP nº 795/2019; e fiscalização, *a posteriori*, a fim de verificar a conformidade dos contratos face à resolução que estará em vigor.

180. Na seção VIII será apresentado o exercício de comparação entre as opções regulatórias formuladas e avaliados os seus eventuais impactos, culminando nas medidas consideradas mais adequadas para consecução dos objetivos regulatórios.

VII. METODOLOGIAS PARA COMPARAÇÃO DAS OPÇÕES

181. O objetivo da avaliação dos impactos de cada alternativa inclui as estimativas de custos regulatórios, de maneira que os benefícios superem esses custos quando comparadas à alternativa de não agir, bem como múltiplos impactos em outras áreas, como risco aos negócios, comércio internacional, etc.

182. A medição é realizada por meio de diversas metodologias, contudo o Decreto nº 10.411/2020 (Decreto de AIR), em seu Art. 7º, estipula que, para aferição da razoabilidade do impacto econômico, de que trata o art. 5º da Lei nº 13.874 (Lei de Liberdade Econômica), deve-se adotar uma das seguintes metodologias: a) análise multicritério; b) análise de custo-benefício; c) análise de custo-efetividade; d) análise de custo (custo-padrão); e) análise de risco; ou f) análise de risco-risco. O rol das metodologias previstas no Decreto de AIR está ilustrado no anexo D desse Relatório.

183. O Decreto de AIR, em seu art. 7º, §1º, também estipula que a escolha de metodologia deve ser justificada e apresentar o comparativo entre as alternativas sugeridas. Dessa forma, a adoção de alguma opção metodológica é realizada de acordo com o cenário, atores envolvidos e as alternativas levantadas. O órgão pode empregar qualquer uma das metodologias aplicáveis, desde que respeitadas as condições do problema regulatório identificado e as evidências coletadas, para solucionar o caso concreto, conforme disposto no § 2º, art. 7º do referido decreto.

184. Destaca-se que a utilização de uma metodologia não exclui a utilização de outra, haja vista a previsão do uso conjunto dessas metodologias indicadas no Decreto AIR para determinados casos. Adicionalmente, o órgão ou entidade pode escolher outra metodologia, além das mencionadas nessa seção, desde que justifique se tratar de metodologia mais adequada para a resolução do caso concreto, em razão de melhor análise de evidências na etapa de coleta de dados.

185. Para esta AIR, foi definida, como metodologia mais efetiva, a análise multicritério, em razão de contemplar critérios e opções ponderadas relativamente, expressas por meio de matrizes de escolhas. Esse método possibilitou a adoção de mais critérios e opções regulatórias, que foram julgados em comparações paritárias, viabilizando o processo de análise dos servidores participantes do estudo.

VIII. COMPARAÇÃO DAS OPÇÕES E ANÁLISE DE IMPACTO

186. Esta Seção destina-se à análise das opções regulatórias escolhidas para enfrentar o problema regulatório definido e alcançar os objetivos almejados com a Resolução.

187. A fim de cumprir esse objetivo foram elencados oito critérios para ponderação. A escolha das opções regulatórias, bem como dos critérios utilizados para a comparação entre elas, foi realizada por meio de reuniões de equipe da SDC/ANP, levando em consideração o problema regulatório determinado e, sobretudo, os objetivos definidos para viabilizar a sua solução/mitigação. Os resultados da ARR, a experiência adquirida pela equipe da SDC ao longo da vigência da Resolução ANP nº 795/2019 e as contribuições obtidas nas reuniões preliminares com agentes de mercado foram fundamentais para a escolha dos critérios.

188. O intuito é que os critérios estabelecidos representem os melhores parâmetros para atender tanto aos objetivos regulatórios definidos quanto corrigir o problema regulatório ao solucionar as suas causas.

189. Definidos os critérios, a primeira etapa foi conceituá-los, elencando-os conforme o quadro 3 abaixo:

Quadro 3- Critérios e definições

Num.	Critérios	Definições
1	Previsibilidade de preços	Capacidade da sociedade em geral prever/conhecer/estimar os preços a serem praticados em algum momento futuro.
2	Publicidade dos preços vigentes	Disseminação da informação por meios de comunicação para a sociedade em geral dos preços em vigor e de suas alterações, discriminando-se as localidades e as formas de entrega dos produtos.
3	Transparência da formação de preços	Clareza dos mecanismos de formação e reajuste de preços no âmbito da relação comercial entre fornecedor de derivados de petróleo e distribuidores. A presença de variáveis não reveladas e que podem ser alteradas de forma unilateral, diminuem e, no limite, eliminam a transparência tal como definida.
4	Promoção da competição	Capacidade dos agentes econômicos tomarem decisões de negócio (compra, venda, importação, armazenagem, transporte, transferência, investimentos etc.) que permitam a contestabilidade do poder de mercado, com consequente aumento da rivalidade, e o aprimoramento das condições de oferta.
5	Custo Administrativo	Custos identificados concernentes à implementação dos dispositivos regulatórios por parte da administração pública.
6	Custo Regulatório	Custos identificados concernentes ao cumprimento das obrigações pelos agentes econômicos regulados.
7	Risco aos negócios	Condições diversas (regulatórias ou de mercado, por exemplo), às quais podem ser atribuídas probabilidade e impacto, que ameaçam a economicidade das operações e dos investimentos.
8	Flexibilidade de preços	Capacidade dos agentes econômicos alterarem os preços em qualquer tempo, sentido e intensidade.

190. A segunda etapa foi o lançamento de notas dos critérios relativos a cada outro, por meio do preenchimento do triângulo superior da matriz de julgamentos. Os arquivos com os julgamentos dos membros da equipe que participaram da análise, com base na matriz AHP, levou ao seguinte resultado com as ponderações dos critérios a ser utilizada na matriz final, onde serão julgadas as opções regulatórias.

Tabela 2- Matriz final de julgamentos – Média Simples

Critério	1	2	3	4	5	6	7	8
1	1,000	0,467	0,408	0,306	2,092	2,378	1,093	1,825
2	2,143	1,000	0,878	0,492	4,333	4,619	1,825	1,667
3	2,453	1,140	1,000	0,459	5,000	5,571	2,105	3,095
4	3,267	2,032	2,181	1,000	5,857	5,857	3,286	4,429
5	0,478	0,231	0,200	0,171	1,000	0,524	0,340	1,506
6	0,421	0,216	0,179	0,171	1,909	1,000	0,725	1,390
7	0,915	0,548	0,475	0,304	2,944	1,379	1,000	2,790
8	0,548	0,600	0,323	0,226	0,664	0,719	0,358	1,000

191. Ressalta-se que a matriz acima foi obtida pela média simples das matrizes de julgamento dos membros da equipe que participaram do exercício de julgamento, o que resultou, finalmente, na ponderação de critérios abaixo:

Tabela 3- Tabela de ponderação de critérios

Número	Critérios	Pesos
1	Previsibilidade de preços	9,5%
2	Publicidade dos preços vigentes	16,9%
3	Transparência da formação de preços	20,7%
4	Promoção da competição	27,8%
5	Custo Administrativo	4,4%
6	Custo Regulatório	6,0%
7	Risco aos negócios	10,3%
8	Flexibilidade de preços	4,4%

192. O critério de maior relevância frente aos demais é o de promoção da competição, e os cinco mais destacados, que perfazem mais de 80% do conjunto são: promoção da competição, transparência da formação de preços, publicidade dos preços vigente, risco ao negócio e previsibilidade de preços. Em síntese, os critérios mais bem elencados refletem preocupação com a transparência entre as partes nos contratos bilaterais celebrados, a publicidade dos preços em geral e a manutenção de um comportamento de concorrência entre os agentes que culmine na mitigação de risco e ampliação de negócios, incluindo investimentos, que teriam repercussão sobre a manutenção do abastecimento e o aumento da capacidade de produção interna.

193. Não menos importante, embora com ponderações reduzidas com relação aos demais critérios, são os custos administrativos e regulatórios a serem observados na execução dos procedimentos necessários para o atendimento das condições descritas na regulamentação. Por fim, a flexibilidade de preços também é importante para assegurar que os preços possam refletir as condições de oferta e demanda dos energéticos, em linha com os objetivos da prática regulatória proposta, mas em menor grau em relação aos demais critérios elencados.

194. Após os julgamentos dos critérios paritários, que refletem os objetivos regulatórios estabelecidos, o passo seguinte é escolher a melhor opção regulatória. As opções regulatórias foram desenhadas considerando os resultados da ARR, reuniões preliminares com agentes de mercado (realizadas na fase de definição do problema regulatório); realização, em fase posterior, de workshop com agentes de mercado e reuniões com órgãos de governo; e seções de *brainstorm* no âmbito da equipe responsável pela elaboração da AIR.

195. A escolha de uma das opções deve atender, além dos objetivos regulatórios, os critérios definidos no exercício, a fim de refletir as necessidades da regulamentação, por meio da revisão da Resolução ANP n° 795/2019.

196. A estruturação que melhor atendeu aos objetivos regulatórios foi a divisão das opções em dois grupos aderentes à atual regulamentação, de modo a estabelecer parâmetros para a publicação dos preços em lista e para o procedimento de homologação dos contratos.

VIII.1. Comparação das Opções Relacionadas à Obrigatoriedade de Publicação do Preço de Lista

197. Em relação à obrigatoriedade de publicação dos preços de lista, foram levadas em conta várias contribuições advindas das conclusões da ARR, das reuniões preliminares com os agentes, do *workshop* e da reunião com os órgãos de governo. A seguir são apontadas, de forma não exaustiva, algumas das contribuições/informações apresentadas por agentes, tendo por base a regra atualmente em vigor: (a) baixa efetividade do mecanismo; (b) falta de isonomia entre as empresas; (c) publicação consultada por 100% dos fornecedores; (d) publicação irrelevante para a formação de preços dos importadores; (e) apesar de relevante para o aumento da transparência e redução de assimetria de informação, não foram percebidos efeitos práticos; (f) facilitou a obtenção de informações de preços; (g) cerca de 11% dos 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; (h) boa parte dos agentes considerou haver espaço para aprimoramento da norma; (i) divulgação do preço de lista reduziria o custo de busca do distribuidor; (j) o fato de as refinarias possuírem áreas de influência distintas e de o preço de lista não necessariamente ser o preço de mercado (é um preço balcão) mitiga preocupações concorrenciais acerca de sua divulgação; (h) o cumprimento da regra não está adequado.

198. Nesse sentido, foram apresentadas pelos agentes as seguintes sugestões: (a) a extensão da publicação do preço de lista em sítio eletrônico por todos os agentes (fornecedores, produtores e importadores); (b) divulgação dos preços de lista pela ANP; (c) a ampliação das informações publicadas (composição de preços, periodicidade e mecanismos de reajuste); (d) a aplicação da obrigatoriedade de publicação apenas a agentes com posição dominante; (e) a penalização dos agentes que não publicarem o preço de lista; (f) avaliar possibilidade de isentar o importador da publicação de preços de lista.

199. Como esperado, há contribuições/informações e propostas que caminham em direções opostas dada a divergência de interesses entre os

agentes afetados pela norma.

200. Levando em consideração os fatos narrados, foram definidas as possíveis opções regulatórias a serem implementadas. O primeiro eixo decisório consistiu em definir se a atual regulação referente à obrigatoriedade de publicação do preço de lista deveria ser revogada, mantida ou alterada, conforme quadro 4 adiante.

201. A primeira opção, revogar a regra, teria como principais argumentos o fato de que a obrigatoriedade de publicação desses preços poderia servir como ponto focal para os agentes e favorecer o conluio tácito ou mesmo o cartel. Em reuniões com órgãos de governo esse tema foi debatido e considerou-se que o fato de as refinarias terem áreas de influência distintas e os preços de lista definidos na resolução não serem necessariamente os efetivamente praticados no mercado (seriam preços máximos ou de balcão) mitigariam essas preocupações concorrenciais. Além disso, pontuou-se que essa publicação reduziria os custos de procura dos distribuidores, podendo apresentar efeitos pró-competitivos. Na mesma reunião foi questionada a possibilidade de se limitar essa obrigação, com base em questões concorrenciais envolvendo a contestabilidade de mercados, apontando-se como exemplo a possibilidade de se restringir a obrigação aos produtores. Acrescenta-se que a revogação da obrigação de publicar o preço de lista diminuiria o nível de transparência ao processo de precificação no mercado.

202. A segunda opção, seria manter a norma como está, considerando que a Resolução ainda é relativamente nova e que o mercado está em transição. No entanto, os resultados da ARR e as contribuições recebidas pelos agentes de mercado e pelos órgãos de governo deixaram nítido que há espaço para aprimoramento da resolução.

203. Feitas essas considerações, a comparação dessas opções realizada pela equipe, critério a critério, resultou na escolha da terceira opção regulatória, definindo-se assim pela alteração da norma referente à obrigatoriedade de publicação do preço de lista.

Quadro 4- Conjunto de Opções Regulatórias para o Tema Preço de Lista

Opções Regulatórias
A1 - Revogar a regra de preços de lista
A2 - Manter a regra de preços de lista como está
A3 - Alterar a regra de preços de lista
A3.1 - Determinar a publicação de preços de lista para agentes do mercado de fornecimento primário
A3.2 – Determinar a publicação de preços de lista apenas para os produtores (refinadores)

204. Uma vez que foi decidida a alteração da regra, passou-se à comparação das alternativas regulatórias que buscam definir o tipo de alteração a ser realizada, representadas pelos itens A3.1 e A3.2 no quadro 4, a saber: determinar a publicação de preços de lista aos agentes que atuam no mercado de fornecimento primário ou determinar a publicação de preços de lista apenas aos produtores, mantendo-se os critérios atuais de publicação por ponto de entrega e modalidade de venda, bem como o histórico dos últimos doze meses.

205. As comparações feitas, critério a critério, pela equipe da SDC resultou na escolha da opção A3.1 (publicação por parte dos agentes que atuam no mercado). Ponderou-se que a publicação do preço de lista por parte dos agentes que atuam no mercado representaria um tratamento mais igualitário, preservando a intenção original da norma. Nesses termos, prevaleceu a ideia de que a obrigatoriedade de publicação não deve se restringir à caracterização do agente (produtor, distribuidor ou importador), mas sim ao grau de atuação (representatividade) de determinado agente na oferta primária de derivados, garantindo, assim, tratamento isonômico aos agentes[55].

206. Desta forma, os agentes que atuam, e tenham uma certa representatividade em termos de volume comercializado (mais detalhes na seção IX), no mercado de fornecimento primário de derivados estarão obrigados a publicar o preço de lista por ponto de entrega e modalidade de venda, bem como o histórico dos últimos doze meses.

207. A escolha desta opção abarca, de certa forma, algumas das sugestões apresentadas pelos agentes de mercado e de governo (abordadas, de forma sintética, na seção X), dentre elas: (a) as preocupações concorrenciais suscitadas por órgãos de governo relacionadas a questões de rivalidade/contestabilidade do mercado; (b) tratamento isonômico; (c) penalização dos agentes que não realizarem a publicação; (d) isenção da publicação por parte de muitos importadores e de outros agentes que não atinjam o volume mínimo necessário de vendas que servirá de gatilho para a obrigatoriedade de publicação.

208. Ressalta-se que a comparação entre as opções regulatórias foi feita com base em sete critérios, dentre os oito anteriormente elencados, uma vez que se assumiu que o critério de transparência da formação de preços, dada a sua definição, é inaplicável para o conjunto de Opções A (obrigatoriedade de publicação do preço de lista). Os resultados estão sintetizados na tabela 4 abaixo:

Tabela 4- Comparação das Opções Regulatórias Segundo Critérios Elencados – Preço de Lista

Opções	Total	Custo Administrativo	Custo Regulatório	Flexibilidade de preços	Previsibilidade de preços	Promoção da competição	Publicidade dos preços vigentes	Risco aos negócios
A1 - Revogar a regra de preços de lista	0,33	0,04	0,05	0,02	0,01	0,15	0,02	0,04
A2 - Manter a regra de preços de lista como está	0,18	0,01	0,01	0,02	0,00	0,05	0,05	0,04
A3 - Alterar a regra de preços de lista	0,47	0,01	0,01	0,02	0,08	0,15	0,15	0,04
A3.1 - Determinar a publicação de preços de lista para todos os agentes do mercado de fornecimento primário	0,52	0,01	0,02	0,03	0,10	0,12	0,18	0,06
A3.2 – Determinar a publicação de preços de lista apenas para os produtores (refinadores)	0,48	0,04	0,06	0,03	0,02	0,23	0,04	0,06

209. Ressalta-se que, recentemente, a Agência vem recebendo reclamações sobre a falta de transparência relacionada a modelos de negócio onde o preço final de comercialização do produto resulta da oferta de preços ou lances dados pelos compradores.

210. Considerando, ainda, que esses preços ofertados pelos compradores tem sido superiores aos preços de lista informados pelos agentes de

mercado em seus sítios eletrônicos, houve questionamentos sobre eventual defasagem dos preços de lista publicizados.

211. Essa falta de transparência e os potenciais impactos ao abastecimento nacional, à concorrência e aos consumidores fez com que a DIR II questionasse a SDL e a SDC acerca de eventuais processos abertos para a análise do tema, conforme Ofício 11 (4981479).

212. Em resposta a esse ofício, a SDC, a princípio, teve o entendimento de que a maior clareza em relação à definição do preço de lista, resultante da revisão da Resolução ANP nº 795/2019, seria suficiente para capturar as variações de preços decorrentes da realização de modelos de negócios, nos quais os preços do produto são ofertados pelos demandantes, conforme Ofício 150 (4991091).

213. Posteriormente, no entanto, houve o entendimento de que o preço final resultante das ofertas de preço ou lances realizados pelos demandantes (preços ofertados pelo comprador) não se confunde com o preço de lista, que é um preço informado aos clientes pelo vendedor.

214. Em função disso, e com o intuito de conferir transparência para esses preços, criou-se a obrigação de que os fornecedores atacadistas com representatividade no mercado devem publicá-los, sempre que forem superiores ao preço de lista vigente. Além disso, assim como na publicação do preço de lista, devem publicar o histórico desses preços para os últimos doze meses, indicando o ponto de entrega, a modalidade de venda e a data de vigência.

VIII.2. Comparação das Opções Relacionadas à Exigência de Requisitos Contratuais

215. De forma análoga à comparação das opções relacionadas à publicação do preço de lista, foram levadas em conta várias contribuições advindas das conclusões da ARR, das reuniões preliminares com os agentes, do *workshop* e da reunião com os órgãos de governo. Em termos gerais, conforme mencionado na subseção I.4.1., a ARR concluiu: (a) haver espaço para melhorias no processo de homologação de contratos por parte da ANP; (b) haver elementos que justificam a alteração normativa no que diz respeito à exigência do preço indicativo e suas condições de formação e reajuste; (c) haver espaço para a manutenção da vedação ao uso de cláusula de restrição de destino; e (d) que a introdução dos requisitos contratuais exigidos pela Resolução ANP nº 795/2019 não adicionou custos adicionais ao processo.

216. Destaca-se que, no tocante às contribuições/sugestões dos agentes ao longo do processo de elaboração desta AIR referente aos requisitos contratuais introduzidos pela Resolução ANP nº 795/2019, refletem opiniões distintas (apresentadas na sequência, de forma não exaustiva) a depender do segmento de atuação do agente (importação, distribuição ou produção). Tal fato era de se esperar, uma vez que são afetados de forma distinta pela assimetria de informação presente no processo de formação de preços dos derivados.

217. No tocante ao preço indicativo e suas condições de formação e reajuste, por exemplo, alguns agentes se manifestaram no sentido de que estes contribuíram para o aumento da transparência e redução da assimetria de informação entre as partes e, por julgarem que a norma não alcançou o objetivo almejado, propõem que ela seja alterada no sentido de tornar as condições de formação e reajuste mais prescritivas. Argumentam que cláusulas de preços transparentes são fundamentais para a competitividade e melhoria do ambiente de negócios. Outros, no entanto, mostraram-se contrários à exigência de cláusulas de formação e reajuste de preços e propõem que a Resolução não deve contemplar indicação de preço indicativo e suas condições de formação e reajuste. Argumentam que é impossível prever todas as variáveis envolvidas na formação do preço e que a regra inibe a oferta de soluções alternativas em relação a preços, dado o caráter dinâmico do mercado. Os órgãos de governo, por sua vez, destacaram a importância de avançar no sentido de redução da discricionariedade e aumento da previsibilidade no processo de formação de preços, porém sem impor rigidez excessiva ao mercado.

218. No que diz respeito à vedação ao uso de cláusulas de restrição de destino, há agentes que afirmam ser positivo o fato da Resolução vedar o seu uso^[56]. Os órgãos de governo também se manifestaram nessa direção, argumentando que a não vedação poderia trazer risco de maior concentração no mercado de distribuição, pois, a princípio, a impressão é que os distribuidores com maior participação de mercado poderiam ser os mais beneficiados com a não vedação à cláusula. Há agentes, no entanto, que apontam que a vedação limita e fere a concorrência, trazendo interferências em contratos privados.

219. Em relação a uma possível alteração no processo de homologação, boa parte do mercado se posicionou favorável a um processo de homologação *ex-post*, argumentando que a homologação prévia engessa o processo de celebração dos contratos, prejudicando a dinâmica comercial e a adoção de ações comerciais que visam atender determinados objetivos dos agentes na comercialização. Houve também manifestação favorável à homologação prévia, ressaltando, ainda, a necessidade de que a ANP realizasse um acompanhamento pós-assinatura do contrato. Houve ainda manifestações pelo fim do processo de homologação de contratos por parte da ANP, com a alegação de que poderia ser substituído pelo envio de informações que permitissem o monitoramento do mercado.

220. Levando em consideração os fatos narrados, foram definidas as possíveis opções regulatórias a serem implementadas. O primeiro eixo decisório consistiu em definir se a atual regulação referente às exigências de requisitos contratuais previstas na norma deveria ser revogada, mantida ou alterada, conforme quadro 5 abaixo.

Quadro 5- Comparativo do Primeiro Conjunto de Opções para o Tema Requisitos Contratuais

Opções
B1 - Revogar os dispositivos relacionados à homologação contratual introduzidos pela Resolução ANP nº 795/2019
B2 – Manter os dispositivos relacionados à homologação dos contratos introduzidos pela Resolução ANP nº 795/2019
B3 - Alterar os dispositivos relacionados à homologação de contratos introduzidos pela Resolução ANP nº 795/2019

221. A primeira opção, revogar os dispositivos, teria como principais argumentos fatos relacionados à interferência em relações privadas, restrição à livre iniciativa, destacando-se a possibilidade de substituição dos requisitos prévios pelo envio de informações que permitissem o monitoramento do mercado. Ponderou-se, no entanto, que na opinião dos próprios agentes, a norma trouxe aspectos positivos que contribuíram para o aumento da transparência e redução de assimetria de informação entre os contratantes. Corrobora esse entendimento os efeitos da Resolução ANP nº 795/2019 sobre os contratos de fornecimento, apresentados na seção I.6.3 desta AIR.

222. A segunda opção, seria manter a norma como está, considerando que a Resolução ainda é relativamente nova e o mercado está em transição. No entanto, os resultados da ARR e as contribuições recebidas pelos agentes de mercado e pelos órgãos de governo deixou nítido que há espaço para aprimoramento da resolução.

223. A terceira opção refere-se a alterar a normativa, aprimorando-a.

224. Feitas essas considerações, a comparação dessas opções feita pela equipe, critério a critério, resultou na escolha da terceira opção regulatória, definindo-se assim pela alteração da norma referente aos dispositivos relacionados à homologação contratual introduzidos pela Resolução ANP nº 795/2019.

225. Uma vez que foi decidida a alteração da regra, passou-se à comparação das alternativas regulatórias que buscam definir o tipo de alteração a ser realizada. A fim de facilitar a análise, dado o elevado conjunto de opções, optou-se neste relatório, em ilustrar os resultados obtidos divididos pelos seguintes temas: (a) preços indicativos e suas condições de formação e reajuste; (b) cláusulas de restrição de destino; (c) alteração do processo de homologação.

(a) Preços indicativos e suas condições de formação e reajuste

226. O quadro 6 apresenta as opções regulatórias relativas ao tema preço indicativo e suas condições de formação e reajuste.

Quadro 6- Opções Regulatórias – Preço Indicativo e Condições de Formação e Reajuste	
B3.1 - Retirar a exigência de apresentação do preço indicativo em data específica	
Não B3.1 - Não retirar a exigência de apresentação do preço indicativo em data específica	
B3.2 - Vedar variáveis endógenas na formação e reajuste dos preços contratuais	
B3.2A - Permitir variáveis endógenas na formação e reajuste dos preços contratuais	
B3.2B - Permitir variáveis endógenas na formação e reajuste dos preços contratuais, mas impondo restrição	
B3.3 – Explicitar metodologia de cálculo das variáveis exógenas	
Não B3.3 - Não Explicitar metodologia de cálculo das variáveis exógenas	

227. A primeira comparação realizada foi sobre a retirada ou não da obrigatoriedade da apresentação do preço indicativo em contrato. Na comparação critério a critério realizada pela equipe da SDC, em síntese, concluiu-se que o elemento, mais importante é a clareza das condições de formação e reajuste desse preço, portanto, concordando com o argumento apresentado por alguns agentes de mercado. Este elemento seria mais importante do que a presença de um preço no contrato para uma data específica.

228. Ponderou-se, no entanto, a importância de se ter um indicativo de preço no contrato que apresente uma referência para expectativas relacionadas a dinâmica futura daquele preço. Assim, a partir desse preço, por meio da aplicação das condições de formação e reajuste, os contratantes podem estimar a evolução do preço ao longo do contrato. Ponderou-se, ainda, que não há obrigatoriedade da indicação do preço em data específica, quando as condições de formação e reajuste são suficientemente claras de modo a permitir aos contratantes estimarem o preço praticado não só na data específica, como também ao longo do contrato. O resultado obtido pela análise multicritério realizada foi pela manutenção da obrigatoriedade de apresentação do preço indicativo.

229. A segunda comparação abarcou três opções regulatórias: (a) vedar o uso de variáveis que possam ser alteradas de forma unilateral por um dos contratantes (endógenas); (b) permitir o uso desse tipo de variável (regra atual); e (c) permitir o uso desse tipo de variável, porém impondo alguma restrição. Trata-se de questão bastante complexa. Conforme relatado, alguns agentes defendem que a norma seja mais prescritiva sobre esse aspecto (geralmente os mais afetados pela assimetria de informação), enquanto outros defendem a revogação de qualquer requisito relacionado a condições de formação e reajuste de preços.

230. Na comparação critério a critério realizada pela equipe da SDC, algumas questões foram abordadas. Em relação à primeira opção (vedar o uso de variável endógena), argumentou-se que, embora tivesse o potencial de praticamente eliminar a assimetria informacional no processo de formação e reajuste de preço, poderia ser uma regra demasiadamente restritiva, levando a um certo grau de “engessamento” das relações contratuais. No que diz respeito à segunda opção, que equivaleria à manutenção da regra atual, há o entendimento de que o regramento trouxe avanços, porém não suficientes para alcançar o objetivo regulatório delimitado. Desta forma, o resultado da análise multicritério recaiu sobre a terceira opção, permitir o uso de variáveis endógenas com algum tipo de restrição.

231. Em reunião realizada com órgãos de governo para coletar subsídios acerca de possíveis opções regulatórias a serem implementadas, eles expressaram o entendimento de que essa alternativa regulatória seria um importante avanço no sentido de dar maior transparência/previsibilidade à relação contratual, sem engessar o mercado.

232. A restrição consistirá na revelação, com certa antecedência, dessas variáveis, de modo a permitir que o contratante consiga fazer sua estimativa de preços e firmar seu pedido com clareza de quanto deverá pagar (mais detalhes na seção IX desta AIR). A ideia central é de que os contratantes, dentro da vigência mais longa do contrato por eles celebrados, realizem uma espécie de minicontratos, cada qual com quantidades comercializadas atreladas a uma estimativa transparente de preços a ser realizado.

233. Destaca-se que, em geral, a prática da contratação entre fornecedores e distribuidores de combustíveis e de asfaltos, na maior parte dos casos, é por meio de contratos de vigência anual, os quais, normalmente, são subdivididos em períodos menores (normalmente mensais), nos quais são aplicadas as regras para a submissão de pedidos, determinação das quantidades com compromisso firmes de entrega e entrega efetiva dessas quantidades[57].

234. A revelação das variáveis endógenas será exigida, dentro da lógica de contratos anuais entre fornecedores e distribuidores, até o momento da determinação da quantidade com compromisso firme de entrega pelos partícipes do contrato (ou seja, até o momento em que um pedido não puder ser alterado sem que se incorra em uma multa ou penalidade significativa).

235. A terceira comparação se refere à explicitação ou não da metodologia de cálculo referente às variáveis que não podem ser alteradas unilateralmente pelas contratantes (variáveis exógenas). Ponderou-se que, pelo fato de as variáveis serem exógenas, são de conhecimento do mercado. Além disso, pela experiência adquirida pela equipe da SDC ao longo da vigência da Resolução ANP nº 795/2019, percebeu-se ser plenamente possível a explicitação da metodologia de cálculo dessas variáveis. Diante desse pano de fundo, o resultado da análise multicritério foi pela explicitação da metodologia de cálculo das variáveis exógenas, que também deve ocorrer até o momento de pactuação do compromisso firme de volumes

236. Diante do exposto, o resultado da análise multicritério foi pela explicitação da metodologia de cálculo das variáveis exógenas e revelação antecipada das variáveis endógenas até o momento da determinação da quantidade com compromisso firme de entrega pelos partícipes do contrato (ou seja, no momento em que um pedido não puder ser alterado sem que se incorra em uma multa ou penalidade significativa). Espera-se, com a adoção dessas medidas, um resultado amplamente positivo sobre a elevação da transparência e redução da assimetria de informação entre as contratantes.

(b) cláusulas de restrição de destino

237. Outro tema refere-se à vedação ou não do uso de cláusulas de restrição de destino. Embora alguns agentes tenham se manifestado no sentido de que a não vedação de sua utilização implicaria ganhos de eficiência logística, muitos agentes manifestaram-se de forma favorável à manutenção dessa vedação, em geral aqueles com menor poder de barganha na negociação contratual, enquanto outros mostraram-se contrários a esta vedação.

238. Ao longo da vigência da Resolução ANP nº 795/2019, algumas cláusulas originalmente presentes em contratos, concediam desconto aos

distribuidores caso eles levassem o produto adquirido para uma região predeterminada. Essas cláusulas, nas análises realizadas pela SDC no âmbito do processo de homologação de contratos de fornecimento, foram enquadradas como sendo um tipo de cláusula de restrição de destino, e foram consideradas não conformes face à Resolução ANP nº 795/2019, em que pese os argumentos apresentados por alguns agentes regulados de que conferiam eficiência logística à operação.

239. O quadro 7 apresenta as opções regulatórias elaboradas, relativas ao tema cláusulas de restrição de destino

Quadro 7- Opções Regulatórias – Cláusulas de Restrição de Destino	
B3.5 – Permitir uso de cláusulas de restrição de destino	
B.3.5A – Não permitir uso de cláusulas de restrição de destino	
B.3.5B – Não permitir uso de cláusulas de restrição de destino, mas admitindo exceção de desconto condicionado	

240. A primeira opção apresentada no quadro acima, seria a de permitir o uso de qualquer tipo de cláusula de restrição de destino (equivaleria a revogar o dispositivo constante do atual regramento). Alguns agentes regulados consideram que a vedação a esse tipo de cláusula limita e fere a concorrência, trazendo interferências em contratos privados.

241. A terceira opção disposta no quadro, pode ser interpretada como sendo a permissão de um tipo específico de cláusula de restrição de destino, que seria a concessão de desconto condicionado à entrega do produto em um determinado destino, porém vedando demais cláusulas de restrição de destino. Em relação à concessão do desconto condicionado, agentes regulados que defenderam a medida argumentaram ganhos de eficiência logística e a possibilidade de fomentar a concorrência na localidade de destinação do produto.

242. A comparação das opções regulatórias, critério a critério, realizada pela equipe da SDC ponderou, em relação à primeira e à terceira opção (acima mencionadas) que: (a) a princípio, o adquirente do produto deve ter total liberdade sobre a sua destinação; (b) há o risco desse tipo de cláusula ser utilizado para dificultar a entrada ou o desenvolvimento de concorrentes em determinadas regiões; (c) há o risco de prática de subsídios cruzados a fim de se implementar a política de desconto condicionado. Em função disso, haveria o risco de prática de preços mais elevados em certas regiões (nas quais o fornecedor teria forte influência) dos que seriam normalmente observados na ausência de subsídios cruzados. Além disso, haveria o risco ainda do eventual benefício decorrente do desconto condicionado no mercado de destino ser temporário.

243. Em reunião realizada com órgãos de governo foi ainda levantado o risco de as cláusulas de restrição de destino promover maior concentração no mercado de distribuição, pois, a princípio, os distribuidores com maior participação de mercado poderiam ser mais beneficiados com a possibilidade de adoção da cláusula. Nesta reunião foi ainda sugerido que, em caso de crise de abastecimento, possa ser concedida uma autorização temporária para a utilização desse tipo de cláusula.

244. Por outro lado, agentes de mercado, dentre eles a Petrobras, alegaram que a prática de descontos condicionados à destinação do produto é legítima sob a ótica do direito concorrencial, posto que:

- i. Não há discriminação entre os adquirentes, uma vez que a condição é extensiva a todos os clientes que operam no polo de venda;
- ii. Não são impostas restrições para comercialização do produto, podendo o adquirente comercializá-lo para qualquer interessado e destiná-lo a qualquer região;
- iii. Não há exigência de exclusividade no fornecimento, isto é, o adquirente pode realizar fluxo a partir de outro fornecedor para a mesma região, portanto não há efeitos restritivos à concorrência;
- iv. Oferece aos clientes um incentivo econômico que compensa os diferenciais de custos entre pontos de suprimento, propiciando uma maior eficiência de custos de suprimento na cadeia que pode se reverter em benefícios para o consumidor;
- v. Fomenta a competição nos mercados de destino, de tal forma que os distribuidores que por ele concorrem podem buscar condições comerciais mais atrativas junto aos seus fornecedores ou mesmo uma estrutura de custos mais eficiente.”

245. Em que pese a argumentação apresentada por alguns agentes de mercado, diante dos riscos suscitados ao longo das discussões (já enumerados nesta seção), o resultado da análise multicritério realizada pela equipe da SDC foi a de manutenção da vedação ao uso de cláusulas de restrição de destino, segunda opção apresentada no quadro 7. Esse resultado foi em linha com o que fora recomendado na ARR, quando da análise desse requisito da resolução. Relembrando, a ARR assinalou haver espaço para a manutenção da vedação ao uso de cláusula de restrição de destino.

(c) alteração do processo de homologação

246. Além das opções regulatórias propriamente ditas, foram criadas opções procedimentais, a fim de facilitar a discussão interna sobre a forma de atuação da SDC no âmbito do processo de homologação de contratos de fornecimento da Agência. O quadro 8 apresenta as opções regulatórias relativas a esse tema.

Quadro 8- Opções Regulatórias - alteração do processo de homologação	
Opções	
BX - Substituir a análise atual da SDC	
Não BX - Não substituir a análise atual da SDC (manter a análise atual da SDC)	
BX.1. Dividir a análise para homologação em duas: uma prévia (da SDC) sobre a minuta/modelo contratual e outra (pela SDL), dos contratos assinados	
BX.2 – Conciliar impasses na pactuação das condições de formação de preços e reajuste, a partir de solicitação	
BX.3 - Fiscalizar, a posteriori, a conformidade dos contratos em vigor	

247. Embora seja uma questão de âmbito estritamente interno, entende-se que as repercussões sobre essa decisão podem impactar os agentes, optando-se pela formalização da decisão e ampla transparência dos critérios utilizados para a eleição da melhor alternativa. Assim, esse tema também foi posto a debate nas interações com os agentes de mercado e órgãos de governo.

248. Como já mencionado ao longo desta AIR, boa parte do mercado se posicionou favorável a um processo de homologação *ex-post*. Houve também agentes favoráveis ao modelo atual de homologação prévia e agentes favoráveis ao fim do processo de homologação de contratos por parte da ANP. Entendendo que a homologação prévia já existia antes da promulgação da Resolução ANP nº 795/2019 e que restou claro, em reunião com a SDL na fase inicial da AIR, que, até aquele momento, a referida superintendência não teria aventado a substituição da homologação prévia dos contratos por algum tipo de controle *a posteriori*, a SDC não se aprofundou nesta discussão. Desta forma, houve o entendimento que a AIR da Resolução ANP nº 795/2019 não seria o *locus* apropriado para a discussão mais ampla do processo de homologação de contratos de fornecimento na Agência.

249. Destaca-se, no entanto, que, em suas contribuições à Consulta Prévia do Relatório Preliminar de AIR (RPAIR), a SDL, por meio da Nota Técnica nº 04/2024 (SEI 4031725), propôs a extinção do instituto da homologação prévia dos contratos de fornecimento. Foi, então, elaborada uma Nota de

Regulação, solicitando à Diretoria Colegiada, dispensa de AIR para a adoção dessa medida, de modo a respeitar os trâmites estabelecidos no Manual de Boas Práticas Regulatórias da ANP.

250. Com o propósito de incorporar as proposições da SDL ao processo de revisão da Resolução ANP nº 795/2019, conforme ofício nº 157/SDC (SEI 4097232), a elaboração deste relatório ficou em compasso de espera. No entanto, considerando que até o início de junho de 2025 não houve definição quanto à solicitação de dispensa de AIR por parte da SDL, a Diretoria IV determinou à SDC prosseguir com o processo de revisão da Resolução ANP nº 795/2019 e, à SDL, que desse prosseguimento, em processo próprio, de seu pedido de dispensa de AIR, conforme Despacho 4 (5019122).

251. Feitas essas considerações, observa-se que no quadro 8 acima, a primeira comparação realizada foi sobre a substituição ou manutenção da análise atual da SDC no âmbito do processo de homologação. Importante destacar que a entrada da SDC nesse processo culminou na expansão do prazo de antecedência imposto aos agentes para protocolarem cópia dos contratos assinados. Antes o prazo era de, no mínimo, 30 dias de antecedência ao início da vigência do contrato e passou para, no mínimo, 60 dias.

252. Destaca-se que, atualmente, a SDC analisa todos os contratos. Consequentemente, nos anos de 2022 e 2023, a SDC analisou, respectivamente, 357 e 360 contratos de fornecimento de combustíveis.

253. Ponderou-se que, para a obtenção dos fins almejados pela SDC, não há necessidade de análise do universo dos contratos, podendo ser realizada uma avaliação prévia de modelos contratuais, com verificação amostral *a posteriori*, a fim de verificar se os contratos estariam de acordo com o modelo previamente aprovado pela ANP e, consequentemente, com a futura norma (mais detalhes na seção IX desta AIR).

254. Assim, a princípio, a alteração da forma de análise da SDC parece beneficiar tanto a administração pública (menor número de horas dispendidas pelos servidores nas análises), quanto os agentes regulados (por mitigar a necessidade da celebração de inúmeros aditivos por eventual descumprimento da norma). Além disso, considerando a real possibilidade de extinção do processo de homologação prévia de contratos, os agentes, após aprovação do modelo contratual, poderão assinar contratos que entrarão imediatamente em vigor, sem necessidade de encaminhar com 60 dias de antecedência para homologação).

255. Nesse sentido, o resultado da análise multicritério realizado pela equipe da SDC foi a de alteração da análise atual da SDC, que passaria a ser realizada a partir de modelos contratuais elaborados pelos próprios agentes de mercado. As demais opções listadas no quadro 8 (apresentado no início desta seção), não são excludentes, podendo a SDC, além de analisar modelos contratuais, fiscalizar, *a posteriori*, a conformidade dos contratos em vigor (mais detalhes na seção IX).

256. Ressalta-se que a comparação entre as opções regulatórias referentes ao tema “Exigência de Requisitos Contratuais” foi feita com base em seis critérios, dentre os oito originalmente elencados, uma vez que se assumiu que os critérios “previsibilidade de preços” e “publicidade dos preços vigentes”, dadas as suas definições (vide início da seção VIII), são inaplicáveis para o conjunto de Opções B (exigência de requisitos contratuais). Os resultados estão sintetizados na tabela 5 abaixo:

Tabela 5- Comparações das Opções Regulatórias Segundo Critérios Elencados – Requisitos Contratuais

Opções	Total Geral	Custo Administrativo	Custo Regulatório	Flexibilidade de preços	Promoção da competição	Bem-estar econômico	Transparência da informação
B1 - Revogar os dispositivos relacionados à homologação contratual introduzidos pela RANP/95	0,229	0,027	0,043	0,035	0,053	0,037	0,033
B2 - Manter os dispositivos relacionados à homologação dos contratos introduzidos pela RANP/95	0,284	0,017	0,022	0,012	0,090	0,051	0,092
B3 - Alterar os dispositivos relacionados à homologação de contratos introduzidos pela RANP/95	0,487	0,016	0,016	0,013	0,235	0,052	0,156
B3.1 - Retirar a exigência de apresentação de preço vigente em data específica	0,275	0,030	0,040	0,028	0,073	0,041	0,063
Não B3.1 - Não Retirar a exigência de apresentação de preço vigente em data específica	0,392	0,010	0,014	0,012	0,178	0,052	0,124
B3.2 - Vedar variáveis endógenas na formação e reajuste dos preços contratuais	0,111	0,004	0,004	0,003	0,050	0,013	0,037
B3.2A - Permitir variáveis endógenas na formação e reajuste dos preços contratuais	0,240	0,037	0,053	0,036	0,051	0,025	0,038
B3.2B - Permitir variáveis endógenas na formação e reajuste dos preços contratuais, mas impondo restrição	0,649	0,019	0,024	0,021	0,277	0,102	0,206
B3.3 - Explicitar metodologia de cálculo das variáveis exógenas	0,512	0,020	0,026	0,013	0,214	0,074	0,165
Não B3.3 - Não Explicitar metodologia de cálculo das variáveis exógenas	0,155	0,020	0,028	0,026	0,038	0,019	0,023
B3.5 - Permitir uso de cláusulas de restrição de destino	0,246	0,035	0,027	0,026	0,047	0,017	0,094
B.3.5A - Não permitir uso de cláusulas de restrição de destino	0,534	0,016	0,027	0,009	0,283	0,105	0,094

B.3.5B - Não permitir uso de cláusulas de restrição de destino, mas admitindo exceção de desconto condicionado	0,278	0,009	0,027	0,026	0,047	0,017	0,094
BX - Substituir a análise atual da SDC	0,599	0,049	0,054	0,037	0,233	0,076	0,151
Não BX - Não substituir a análise atual da SDC (manter a análise atual da SDC)	0,401	0,011	0,028	0,023	0,144	0,064	0,130
BX.1 - Dividir a análise para homologação em duas: uma prévia (da SDC) sobre a minuta/modelo contratual e ou...	0,333	0,020	0,027	0,020	0,126	0,047	0,094
BX.2 - Mediar impasses na pactuação das condições de formação de preços e reajuste, a partir de solicitação	0,333	0,020	0,027	0,020	0,126	0,047	0,094
BX.3 - Fiscalizar, a posteriori, a conformidade dos contratos em vigor	0,333	0,020	0,027	0,020	0,126	0,047	0,094

257. Registra-se que, no âmbito da Consulta Prévia ao Relatório, foram feitos questionamentos sobre o tratamento diferenciado dispensado a refinadores e outros agentes de mercado. Esse aspecto foi considerado pertinente e, considerando ainda, o aumento de participação do volume importado de derivados de petróleo na oferta nacional, estendeu-se a obrigatoriedade de apresentação de modelos contratuais para aprovação prévia, a qualquer fornecedor atacadista.

258. Além disso, a obrigatoriedade de apresentação de modelos contratuais para aprovação prévia, recairá apenas sobre fornecedores atacadistas com certa representatividade no mercado, com comercialização de produtos superiores aos volumes de corte a serem divulgados pela ANP.

259. Espera-se, assim, além de reduzir a assimetria de informação entre contratantes, garantir tratamento igualitário e, ao mesmo tempo, isonômico aos fornecedores atacadistas.

IX. ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E MONITORAMENTO

260. A estratégia para implementação das alternativas normativas voltadas à solução do problema identificado, tendo em vista a necessidade de alterações normativas, contempla a publicação de resolução que altere a Resolução ANP nº 795/2019, seguindo o rito estabelecido na ANP para publicação de atos normativos.

261. As seções seguintes apresentam as estratégias delineadas para os temas referentes aos requisitos exigidos em contrato e para as exigências relacionadas à publicação do preço de lista.

IX.1. requisitos contratuais

Estratégia de Implementação

262. A SDC passará a receber dos fornecedores atacadistas com certa representatividade no mercado os modelos dos contratos a serem firmados com vistas a comercialização de derivados de petróleo, para verificação da conformidade com os elementos da nova Resolução e poderá convocar as partes para esclarecimentos sobre o modelo apresentado.

263. Serão considerados representativos no mercado os fornecedores atacadistas que comercializarem volume superior aos volumes de corte divulgados pela ANP em um determinado período. A lista desses fornecedores também será divulgada pela ANP. Para os fornecedores que saírem da condição de isento para a condição de obrigados a apresentar os modelos de contrato será concedido um período de carência para o cumprimento da obrigação.

264. Os modelos, após aprovados, serão numerados. O recebimento prévio destes modelos seguirá os mesmos trâmites e sistemas atualmente utilizados (serão abertos processos via SEI), de modo que não será necessária alteração do sistema. Os modelos contratuais deverão ser encaminhados com, pelo menos, 30 dias de antecedência à data de assinatura.

265. A análise a ser realizada pela SDC abará as cláusulas que dizem respeito ao preço firmado entre as partes, no contrato, e suas condições de formação e de reajuste, bem como a verificação de existência de cláusulas de restrição de destino.

266. Após a assinatura dos contratos os agentes deverão encaminhá-los à SDC, no prazo de até 15 dias, para fins de verificação a posteriori do atendimento aos modelos pré-aprovados e aos requisitos do normativo. Para tanto, a Superintendência poderá se utilizar de uma amostra dos contratos apresentados. Caso seja identificada alguma não conformidade, o agente terá um prazo de 30 dias para saná-la.

267. Destaca-se que, no modelo submetido à análise prévia da Superintendência, deverá haver uma cláusula, informando, por exemplo, que o preço indicativo pactuado na data expressa no contrato (ou na data de assinatura do contrato ou na data de início de vigência do contrato), por ponto de entrega e modalidade de venda consta na tabela X (ou Anexo X) do contrato. Desta forma, quando da assinatura dos contratos frutos do(s) modelo(s) aprovados(s), bastará preencher a tabela ou Anexo, com as informações de preços.

268. Os fornecedores atacadistas deverão informar à ANP qualquer alteração realizada no modelo contratual aprovado e encaminhar cópia do novo modelo para fins de apreciação.

269. Os fornecedores atacadistas deverão manter registro de comunicações encaminhadas aos adquirentes, com informações dos valores das variáveis endógenas reveladas e das metodologias de cálculo das variáveis exógenas e qualquer tipo de informação comunicada aos adquirentes, relacionada às condições de formação e reajuste do preço indicativo. Essas informações poderão, a qualquer tempo, ser solicitadas pela ANP.

270. A SDC continuará com a prerrogativa de, a partir de informações adicionais ou de análises complementares, aprofundar o exame de cláusulas comerciais que julgue potencialmente anticompetitivas. A depender do resultado dessa análise, a Agência poderá atuar junto aos contratantes a fim de mitigar eventuais efeitos deletérios à concorrência, ou comunicar diretamente ao Cade, nos termos Art. 10 da Lei nº 9.478/97.

271. Além das alterações regulatórias propostas, a definição do preço indicativo será atualizada, buscando melhor clareza e compreensão do conceito.
272. A Resolução 795/2019 estabelece que o preço indicativo é preço previsto em contrato e pactuado entre as partes que contenha as condições de sua formação e dos seus reajustes.
273. Como mencionado, o conceito original permanece, propõe-se apenas uma nova redação, para que fique mais claro e adaptado aos pareceres nº 59/2021/SDC/ANP-RJ (SEI nº 1169276), e nº 107/2022/SDC/ANP-RJ (SEI nº 2156121), constantes do processo (SEI nº 48610.202521/2021-81), que trata da revisão do procedimento de análise técnica da SDC no âmbito do processo de homologação de contratos de fornecimento de combustíveis.
274. Desta forma, a nova redação propõe que o preço de indicativo é o preço previsto em contrato e pactuado entre as partes, por ponto de entrega e modalidade de venda, especificado para a data do contrato ou para a data de assinatura do contrato ou para a data de início de vigência do contrato.
275. Assim, as ações para implementação podem ser sintetizadas conforme a seguir:
- Alteração da Resolução ANP nº 795/2019;
 - Divulgação anual, pela ANP, do volume mínimo necessário de vendas a partir do qual se configura a representatividade do fornecedor atacadista e da lista desses fornecedores
 - Estabelecimento de período de carência aos fornecedores atacadistas que passarem da condição de isentos para obrigados a apresentarem modelos de contrato para aprovação.
 - Identificação dos modelos de contrato aprovados por numeração própria.
 - Recebimento dos modelos de contratos a serem firmados entre fornecedores atacadistas com certa representatividade no mercado e distribuidores por meio de abertura de processo específico no SEI (não necessita adequação do sistema), com pelo menos 30 dias de antecedência à data de assinatura do contrato;
 - Inserção, nos modelos contratuais, de cláusula com informação sobre o preço indicativo na data do contrato ou na data de assinatura do contrato ou na data de início de vigência do contrato para preenchimento quando da assinatura;
 - Após a assinatura do contrato os agentes deverão encaminhá-los à SDC, no prazo de até 15 dias, para fins de verificação amostral a posteriori, do atendimento aos modelos pré-aprovados e aos requisitos do normativo.
 - Obrigação aos fornecedores atacadistas de encaminhar à ANP qualquer alteração promovida no modelo contratual aprovado;
 - Obrigação aos fornecedores atacadistas de manter registro, pelo prazo de 5 anos, das comunicações referentes às condições de formação e reajuste feitas aos distribuidores (revelação de variáveis endógenas e da metodologia de cálculo das variáveis exógenas, por exemplo).
 - Após recebimento dos contratos assinados, a SDC poderá analisar uma amostra desses instrumentos contratuais, a fim de verificar a conformidade ao modelo por ela previamente aprovado e o atendimento aos requisitos da norma.

Estratégia de Fiscalização

276. A fiscalização poderá ser realizada pela SDC por meio de análises amostrais com vistas a identificar se, de fato, o contrato assinado está de acordo com o modelo previamente aprovado e se está sendo cumprido (no que diz respeito aos requisitos da Resolução ANP nº 795/2019).
277. Caso o contrato não esteja de acordo com a nova resolução (ou não esteja sendo cumprido), será concedido o prazo de 30 dias para adequação pelo fornecedor. No caso de não cumprimento, poderá, ainda, ser avaliada a aplicação de penalidades nos termos da Lei nº 9.847/99.

Estratégia de Monitoramento dos Resultados

278. As mudanças a serem empreendidas na Resolução ANP nº 795/2019 abarcam aspectos conceituais e de operacionalização da nova norma. A fim de avaliar o resultado das mudanças propostas, poderão ser utilizados, de forma não exaustiva, os indicadores a seguir.

Preço indicativo e suas condições de formação e de reajuste

279. Índice de atendimento à regra de apresentação do preço pactuado entre as partes: ilustra a proporção de contratos (em análise amostral) que atenderam a este requisito da norma, traduzido no seguinte memorial de cálculo:

$$IPP = (\text{Número amostral de processos SEI com apresentação do preço indicativo pactuado entre as partes}) / (\text{número total de processos analisados em amostra}).$$

280. Os dados a serem utilizados para verificação do resultado deste índice são provenientes do sistema SEI.

281. Índice de atendimento à regra de revelação de variáveis endógenas: ilustra a proporção das variáveis reveladas (em análise amostral) que atenderam a este requisito da norma, traduzido no seguinte memorial de cálculo:

$$IRVE = (\text{número amostral de revelação das variáveis endógenas}) / (\text{número total de variáveis endógenas que deveriam ser reveladas}).$$

282. Os dados a serem utilizados para verificação do resultado deste índice são provenientes dos fornecedores atacadistas.

283. Índice de Atendimento à Regra de apresentação da metodologia de cálculo das variáveis exógenas: ilustra a proporção das metodologias apresentadas (em análise amostral) que atenderam a este requisito da norma, traduzido no seguinte memorial de cálculo:

$$IMCE = (\text{número amostral de comunicação aos adquirentes da metodologia de cálculo das variáveis exógenas}) / (\text{número total de metodologias que deveriam ser apresentadas}).$$

284. Os dados a serem utilizados para verificação do resultado deste índice são provenientes dos fornecedores primários.

285. Índice de atendimento da ANP aos prazos de resposta dos modelos de contratos submetidos à análise – tem por objetivo avaliar o tempo de manifestação da ANP sobre os modelos dos contratos submetidos, dado pela relação abaixo.

$$Iprazo = (\text{Número de processos SEI nos quais a ANP analisou os modelos dos contratos submetidos em até 30 dias após seu recebimento}) / (\text{número total de processos SEI submetidos à análise}). \text{ Para esse indicador serão utilizados os processos do SEI, não sendo necessária adequação de sistemas.}$$

286. No que diz respeito ao resultado sobre os objetivos almejados pela norma, bem como seus impactos sobre o ambiente concorrencial, poderão ser mensurados, por exemplo, por meio de pesquisa de percepção aos agentes econômicos afetados pela norma.

IX.2. publicação do preço de lista e do preço ofertado pelo comprador

287. Além das alterações regulatórias propostas em relação ao preço de lista apresentadas na subseção VIII.1 desse relatório, sua definição será atualizada, buscando melhor clareza e compreensão do conceito.

288. A Resolução 795/2019 estabelece que o preço de lista é 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.

289. Como mencionado, o conceito original permanece, propõe-se apenas uma nova redação, para que fique mais claro. Desta forma, a nova redação propõe que o preço de lista é o preço máximo diário 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.

290. A publicação do preço de lista e do preço ofertado pelo comprador (e o histórico dos últimos 12 meses) será de responsabilidade dos agentes participantes do mercado de fornecimento primário (fornecedores atacadistas), com representatividade em termos de volume comercializado. Essa publicação será realizada pelos próprios agentes em seus respectivos sites.

Estratégia de Implementação

291. A estratégia apresentada é válida tanto para a publicação dos preços de lista, como para a obrigação de publicação dos preços que resultam de modelos de comercialização cujo preço final é resultado de preços ou lances ofertados pelos compradores, conforme detalhado no final da subseção VIII.1 deste relatório.

292. Os preços de lista e os preços ofertados pelos compradores, bem como o histórico dos últimos 12 meses, deverão ser publicados pelos fornecedores atacadistas, por ponto e entrega e modalidade de venda.

293. Essa publicação deverá ser feita no sítio eletrônico dos fornecedores atacadistas, que estarão obrigados a encaminhar à ANP, em até 15 dias após a entrada em vigor da nova resolução e, em até 15 dias após eventual alteração do local da publicação em seu sítio eletrônico, o endereço eletrônico completo do local de publicação dos preços de lista e dos preços ofertados pelo comprador.

294. Estarão obrigados a realizar essas publicações apenas fornecedores atacadistas que tenham representatividade no mercado, neste sentido considera-se a obrigatoriedade de publicação apenas aos agentes que no decorrer de um determinado período tenham comercializado volume superior ao volume de corte divulgado pela ANP em seu sítio eletrônico.

295. A ANP também divulgará a lista dos fornecedores obrigados a publicar os preços de lista e os preços ofertados pelos compradores (desde que superiores ao preço de lista). Aos fornecedores atacadistas que passarem da condição de isentos para obrigados a publicarem os preços de lista e ofertados pelo comprador será concedido um período de carência para cumprimento da obrigação.

Estratégia de Fiscalização

296. A ANP realizará o monitoramento da publicação dos preços de lista e dos preços ofertados pelos compradores superiores ao preço de lista e o agente econômico estará sujeito a sanções, em caso de não conformidade. Para tal verificação será necessária varredura dos sites das empresas obrigadas a publicar.

Estratégia de Monitoramento dos Resultados

297. A estratégia de monitoramento dos resultados consiste na verificação: (i) dos agentes obrigados a realizar a publicação; (ii) da efetiva publicação dos preços de lista e dos preços ofertados pelo comprador quando superiores ao preço de lista (e histórico dos últimos 12 meses), pelos agentes obrigados a fazê-lo; e (iii) da qualidade destas informações.

298. No que tange ao primeiro item, poderão ser utilizados dados do anuário estatístico da ANP (ou da base de dados da Agência), a fim de verificar o volume comercializado por agente econômico sujeito ao normativo.

299. No que tange ao segundo item, poderá ser utilizado o índice de divulgação do preço de lista conforme abaixo. Índice similar poderá ser utilizado em relação à publicação dos preços ofertados pelos compradores:

300. Índice de divulgação dos preços de lista - tem como fonte o sítio eletrônico dos agentes regulados e tem por objetivo identificar o grau de cumprimento da norma.

$$IPL = (\text{Número de agentes obrigados que informam preços de lista em seus sítios eletrônicos}) / (\text{Número total de agentes obrigados a publicar})$$

301. Com vistas a monitorar a qualidade dos preços de lista publicados, a ANP poderá comparar os preços de lista publicados nos sites dos agentes com os preços máximos enviados pelos agentes à ANP, em atendimento à Portaria ANP nº 297/2001^[58].

302. Assim, as ações de implementação, fiscalização e monitoramento dos preços de lista podem ser sintetizadas conforme a seguir:

- Alteração da Resolução ANP nº 795/2019
- Divulgação, pela ANP, de volume mínimo de vendas para definição dos agentes obrigados a publicar os preços de lista e o preço ofertado pelo comprador quando superior ao preço de lista (e o histórico dos últimos 12 meses), bem como da relação desses agentes;
- Prazo de 15 dias, após a publicação da Resolução, para que os agentes indiquem à ANP o endereço completo do sítio eletrônico no qual os preços de lista serão publicados;
- Desenvolvimento de ferramenta que permita a varredura dos sites indicados pelas empresas;
- Estabelecimento de rotina para verificação dos agentes obrigados a publicar e dos indicadores de monitoramento.
- Estabelecimento de período de carência aos fornecedores atacadistas que passarem da condição de isentos para obrigados a publicarem os preços de lista e ofertados pelo comprador.

X. PARTICIPAÇÃO SOCIAL

303. Nesta Seção serão tratadas as contribuições trazidas ao debate pela sociedade, incluindo os agentes regulados, os órgãos de governo e outras unidades organizacionais da ANP envolvidas com o tema, por pertinência das atribuições regimentais.

304. Tal como já exposto neste relatório, foram realizados encontros com agentes regulados (SEI 3470814), órgãos de governo (SEI 3502639) e consultas internas à Coordenação de Estudos Econômicos (CEE) da SDC (SEI 3734206) e à SDL da ANP (SEI 3734392). Ressalta-se que foi realizada também consulta prévia aos agentes regulados na etapa de definição do problema regulatório, tratada na subseção I.6.4., e consulta prévia ao Relatório Preliminar de Análise de Impacto Regulatório (RPAIR), tratada na subseção X.4.

305. Ademais, cumpre observar que, como próxima etapa da participação social, o presente Relatório de AIR e a minuta preliminar da nova resolução serão colocados em Consulta e Audiência Pública por período de 45 dias. Posteriormente, será consolidado o Relatório Final de AIR e elaborada minuta final de Resolução.

X.1 Consulta aos Agentes Regulados

306. A Consulta aos agentes regulados (SEI 3470814) foi realizada na forma de workshop virtual, no dia 18 de setembro de 2023, por meio da plataforma Teams. O principal objetivo dessa consulta foi a obtenção de contribuições para a etapa de definição de alternativas regulatórias. Para isso, a consulta foi dividida em quatro principais blocos, que abordaram os seguintes temas:

- condições de formação e reajuste dos preços indicativos;
- cláusulas de restrição de destino;
- preço de lista;
- processo de homologação de contratos;

307. Para proporcionar uma maior participação dos agentes regulados, a ANP possibilitou, para cada um dos temas, que todas as instituições que tivessem interesse fizessem uma breve apresentação, seguida de debate, conforme pode ser verificado no convite encaminhado (SEI 3470305). Dessa forma, 4 agentes regulados se ofereceram para fazer apresentações sobre os temas abordados: IBP, Petrobras, Nacional Gás e Petrobahia. O total de instituições participantes da consulta foi de 40 agentes, englobando produtores, distribuidores e escritórios de advocacia e consultorias.

308. Em relação ao tema condições de formação e reajuste dos preços indicativos, houve posições divergentes. De um lado, há agentes contrários a exigência de cláusulas de formação e reajuste de preços. Estes argumentaram que existe uma impossibilidade de prever todas as variáveis envolvidas, que, por sua vez, devem ser tratadas como sigilosas e estratégicas das empresas. Além disso, argumentaram que, dado o caráter dinâmico do mercado, a regra inibe a oferta de soluções alternativas em relação a preços^[59]. De outro lado, alguns agentes observaram que cláusulas de preços transparentes são fundamentais para a competitividade e melhoria do ambiente de negócios. Nesse sentido, defendem a ampliação da transparência das cláusulas de formação e reajuste de preços.

309. No bloco sobre cláusulas de restrição de destino, foi possível observar tanto posições favoráveis quanto posições contrárias à sua vedação. Um dos agentes favoráveis à vedação destacou acreditar que a resolução atual é muito positiva em vedar cláusulas de restrição de destino, indicando que o suprimento primário do GLP é um tanto caótico pela ausência de infraestrutura, e as cláusulas de restrição de destino poderiam funcionar de forma contrária ao abastecimento. Por outro lado, um dos agentes contrários ressaltou que a vedação limita e fere a concorrência, trazendo interferências em contratos privados de uma forma que retira a liberdade dos agentes de estabelecerem livremente suas estratégias comerciais. Nesse sentido, argumenta que a vedação limita a competição, uma vez que a cláusula de restrição de destino seria útil, por exemplo, para ajustar a área de influência de uma refinaria ou de um importador de forma pontual.

310. No bloco sobre a necessidade de publicação dos preços de lista, vários agentes relataram haver baixa efetividade desse mecanismo, havendo muitas empresas que não cumprem o estabelecido pela Resolução ANP nº 795/2019, fazendo com que a medida não cumpra seu papel de isonomia entre as empresas e transparência aos agentes em geral. Um dos agentes defendeu que seja estendida a obrigatoriedade de publicação dos preços de lista em sítio eletrônico a todos os agentes fornecedores, produtores e importadores. Se não for possível essa publicação do preço de lista na página própria de cada empresa, a sugestão seria a ANP criar uma plataforma para cadastro de preços e disponibilização a todos os agentes em sua página.

311. Em relação ao tema “homologação de contratos”, apesar de haver divergência de posicionamento entre os participantes, a maior parte se posicionou favorável a um processo de homologação *ex-post*. Para isso, argumentaram, de forma geral, que a homologação prévia engessa o processo, a dinâmica comercial e a adoção de ações comerciais que visam atender determinados objetivos dos agentes. Um dos agentes favoráveis à homologação prévia ressaltou a necessidade de que a ANP realizasse um acompanhamento pós-assinatura do contrato, reforçando que a ANP deve acompanhar/supervisionar a coerência do processo de formação de preços, para verificar se os preços estão sendo formados de acordo com as fórmulas indicadas nos contratos e se algum agente não está causando desvios no correto funcionamento do mercado.

X.2 Consulta aos Órgãos de Governo

312. A Consulta aos órgãos de governo foi realizada na forma de workshop virtual, no dia 18 de setembro de 2023, por meio da plataforma Teams, contando com a presença de representantes do Ministério de Minas e Energia, Ministério da Fazenda, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Assim como na consulta aos agentes regulados, o principal objetivo desta consulta foi a obtenção de contribuições para a etapa de definição de alternativas regulatórias.

313. De forma sintética, os órgãos de governo rememoraram alguns resultados importantes da Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) realizada, indicando que as alternativas regulatórias pensadas estavam coerentes com os resultados da ARR.

314. Em relação às alternativas regulatórias envolvendo o preço indicativo e suas condições de formação e reajuste, os órgãos de governo destacaram, de forma sintética, os seguintes pontos:

- a) importância de avançar no sentido de redução da discricionariedade e aumento da previsibilidade, porém sem impor rigidez excessiva ao mercado;
- b) a alternativa regulatória de permitir, em relação às condições de formação e reajuste do preço indicativo, a presença de variáveis que possam ser alteradas de forma unilateral, porém, com algum condicionante (ex: revelação dessas variáveis com algum período de antecedência) seria um importante avanço no sentido de dar maior transparência/previsibilidade à relação contratual, sem engessar o mercado;
- c) necessidade de maior clareza em alguns conceitos da Resolução;

315. Além disso, os órgãos de governo apresentaram algumas sugestões para apreciação, dentre as quais, verificar a possibilidade de inserção de regras pró-competitivas; divulgação da composição de preços dos derivados no elo de fornecimento primário; adoção do termo “melhores práticas”;

auditoria amostral a fim de verificar se os preços indicativos previstos em contrato foram efetivamente praticados.

316. No que diz respeito à vedação ao uso de cláusulas de restrição de destino, de um modo geral, os órgãos de governo mostraram-se favoráveis à sua manutenção, elencando como argumentos: risco de maior concentração no mercado de distribuição, pois, a princípio, a impressão é que os distribuidores com maior participação poderiam ser os mais beneficiados com a adoção da cláusula; existência de agentes verticalizados. Ademais, apresentaram como sugestão a previsão de que, em caso de crise de abastecimento, possa ser concedida uma autorização temporária para a utilização desse tipo de cláusula.

317. Em relação à participação da SDC no processo de homologação de contratos de fornecimento, no que concerne especificamente à possibilidade de a SDC passar a analisar modelos contratuais e não mais analisar contrato a contrato, houve a sugestão de utilizar contratos já assinados por parte dos fornecedores como ponto de partida para que estes possam definir seus modelos contratuais.

318. No que diz respeito à obrigatoriedade de publicação do preço de lista, os órgãos de governo ressaltaram o fato de as refinarias possuírem áreas de influência e de o preço de lista, conforme previsto na Resolução, não necessariamente ser o preço de mercado. Nesse sentido, isso mitigaria preocupações concorrenciais acerca de sua divulgação. Além disso, destacaram que a divulgação do preço de lista reduziria o custo de busca do distribuidor, podendo assim gerar um efeito pró-competitivo no mercado. Foi pontuado também que, atualmente, o cumprimento da regra não está adequado, carecendo de maior monitoramento.

319. Ademais, foi apresentada a sugestão de avaliar a possibilidade de isentar o importador da publicação de preços de lista, que recairia apenas sobre o produtor. Os argumentos levantados consideram a diferença de atuação dos agentes no mercado, com o importador tendo, por vezes, uma atuação pró-competitiva, atuando de modo a incrementar a rivalidade no mercado (comportamento *hit and run*).

X.3 Consulta Interna

320. A Consulta Interna foi realizada por meio de duas reuniões, na etapa de construção das medidas de monitoramento da regulação que substituirá a Resolução ANP nº 795/2019. A primeira reunião foi realizada no dia 30 de novembro de 2023, com a CEE, objetivando uniformizar o conhecimento, alinhamento entre as coordenações acerca das possíveis ações regulatórias a serem implementadas relativas à publicação do preço de lista e debate sobre formas de monitoramento futuro. A segunda reunião foi realizada no dia 04 de dezembro de 2023, com a SDL da ANP, objetivando apresentar à SDL alterações pensadas em relação à Resolução ANP nº 795/2019, alinhar as Superintendências que atuam no processo de homologação, verificar eventuais impactos no processo de homologação das alterações que se pretende adotar e obter possíveis contribuições.

321. Na consulta junto à CEE, esta apresentou comentários positivos às alterações propostas e dentre as contribuições, identificou a necessidade de melhor definir o conceito de preço de lista no normativo que será proposto.

322. Na consulta à SDL, esta fez comentários positivos em relação às alterações normativas apresentadas e sugeriu, para apreciação, alteração em um ponto específico das propostas, aconselhando alterar o critério de corte para a obrigatoriedade de publicação de preço de lista em site: em vez de se utilizar um percentual mínimo sobre a parcela de vendas totais no mercado (que fora pensado inicialmente), foi proposto o uso de um ponto de corte em termos absolutos, fixando um volume mínimo de vendas. A partir desse volume, o agente seria obrigado a publicar o preço de lista.

X.4 Consulta Prévia ao Relatório Preliminar de AIR (RPAIR)

323. O Relatório Preliminar de Análise de Impacto Regulatório (RPAIR) nº 2/2024/SDC (SEI 3742852) referente à revisão da Resolução ANP nº 795, de 5 de julho de 2019, foi colocado em Consulta Prévia (CP nº 1/2024) por um período de 45 dias, a partir de 04/04/2024, conforme Aviso de Consulta / Audiência Pública (SEI 3892977) e Publicação do Aviso de Consulta Prévia nº 1/2024 (3902197). Posteriormente, esse prazo foi prorrogado até o dia 04/06/2024, em função de solicitação do IBP (Carta Adiamento Consulta Prévia (SEI 4000991)), conforme Aviso de Consulta / Audiência Pública (SEI 4029388) e Publicação do Aviso de Alteração Consulta Prévia nº 1/2024 (SEI 4034405).

324. Ao longo da consulta prévia, foram recebidas 11 contribuições, sendo 4 de agentes econômicos (Petrobras, On Petro, Cia Ultragaz, Refinaria Mataripe), 5 de associações de classe (IATA, Brasilcom, Abilivre, Refina Brasil e IBP) e 2 de governo (SDL/ANP e Ministério da Fazenda), conforme Relatório 5 (SEI 4173644), elaborado em consonância com o disposto no artigo 14 da Instrução Normativa nº 8, de 17 de agosto de 2021.

325. As manifestações dos agentes abarcaram enorme variedade temática, destacando-se as contribuições acerca das alterações regulatórias apresentadas. Mas, os participantes também se manifestaram no sentido de: (i) contestar a definição do problema regulatório; (ii) sugerir alteração de redação de determinados parágrafos do RPAIR; (iii) questionar a relação entre as opções normativas propostas e os resultados finais almejados; (iv) solicitar esclarecimentos sobre determinados pontos do RPAIR; (v) considerar o impacto das ações propostas sobre as pequenas e médias distribuidoras; (vi) indicar necessidade de a resolução abarcar outros elos da cadeia; dentre outras manifestações.

326. Esta seção abordará as contribuições recebidas ao longo da consulta prévia, em especial em relação às principais propostas contidas no RPAIR, relacionadas aos temas: publicação do preço de lista; indicação no contrato do preço indicativo e suas condições de formação e reajuste; vedação ao uso de cláusulas de restrição de destino e alteração do processo de homologação.

327. As contribuições apresentadas estão sintetizadas no Relatório 5 (4173644) e no Anexo Relatório 5 (4174599).

Publicação do Preço de Lista

328. Atualmente, por força da Resolução ANP nº 795/2019, todos os produtores, importadores ou distribuidores (que importem e comercializem com congêneres), são obrigados a publicar, nos respectivos sítios eletrônicos, os preços de lista vigentes e os praticados nos 12 meses anteriores (por data de vigência e com descrição das modalidades de venda). No caso de o agente não possuir sítio eletrônico, a resolução permite que o agente regulado possa disponibilizar essas informações por correio eletrônico para qualquer interessado.

329. A proposta apresentada no RPAIR mantém a obrigação de publicação dessas informações por parte dos agentes que atuam no fornecimento primário de combustíveis (fornecedores atacadistas) nos respectivos sítios eletrônicos, retirando a possibilidade de disponibilizar as informações por correio eletrônico. A principal inovação é que essa obrigação recairá apenas sobre agentes econômicos que comercializem volume superior a uma determinada quantidade informada pela ANP.

330. Além disso, com o intuito de conferir transparência aos preços finais resultantes de ofertas ou lances de preços dos compradores, os fornecedores atacadistas também deverão publicá-los (junto com o histórico de 12 meses), sempre que forem superiores ao preço de lista, indicando o ponto de entrega, a modalidade de venda e a data de vigência.

331. Em suas contribuições, agentes relacionados ao segmento de fornecimento primário divergiram em relação à obrigatoriedade da medida [60]. Mataripe, por exemplo, destacou que a medida é de simples cumprimento, não demanda custos de transação relevantes e beneficia a transparência do mercado. IBP, Petrobras e On Petro defendem a descontinuidade da medida. Os principais argumentos utilizados (por pelo menos um dos agentes)

relaciona-se à sensibilidade concorrencial da informação, mencionando risco de alinhamento de preços e cartelização. Em relação à extensão da medida, em linhas gerais, mostraram-se contrários ao critério de representatividade, indicando que todos os agentes deveriam estar sujeitos à norma.

332. Os agentes vinculados ao segmento de distribuição, por sua vez, não se mostraram contrários à medida. A Associação das Distribuidoras de Combustíveis (Brasilcom), no entanto, destacou que seria essencial que a medida não sobrecarregasse as empresas com medidas complexas e onerosas e, a Ultragaz, defendeu um ajuste no conceito de congêneres, a fim de que a obrigação não recaia sobre a comercialização entre empresas congêneres pertencentes ao mesmo grupo econômico.

333. Pelo lado do governo, o Ministério da Fazenda entende que a obrigatoriedade de publicação do preço de lista e de seu histórico é um marco de transparência e questionou se a medida não deveria ser ampliada para os demais agentes relevantes do mercado de distribuição e para os fornecedores primários de biocombustíveis.

334. Ao analisar as contribuições, a ANP levou em consideração, além dos argumentos apresentados pelos agentes, publicação da OCDE [61] e reunião com agentes de governo, incluindo o Cade. A Agência ponderou que: (i) o fato de as refinarias terem áreas de influência distintas e os preços de lista definidos na resolução não serem necessariamente os efetivamente praticados no mercado (são preços máximos ou de balcão) mitigam as preocupações concorrenciais apontadas por alguns agentes; (ii) a publicação de preço de lista reduz os custos de procura dos distribuidores, podendo apresentar efeitos pró-competitivos; (iii) há empresas que participam do mercado de forma esporádica ou ofertando pouco volume e outras que atuam de forma contínua e com escala significativa, sendo estas as mais relevantes para os fins almejados pela norma; (iv) a norma exige o mesmo nível de transparência para preços praticados entre empresas do mesmo grupo econômico ou entre agentes de diferentes grupos; e (v) a extensão da medida para outros mercados requer a realização de estudos específicos. Considerando a análise realizada, a ANP decidiu manter a proposta levada à Consulta Prévia para o item preço de lista.

Preço indicativo e suas condições de formação e reajuste

335. Atualmente, o contrato celebrado entre produtor e distribuidor é objeto de homologação pela ANP, devendo conter, dentre outros requisitos, o preço indicativo pactuado entre as partes e suas condições de formação e reajuste.

336. A proposta apresentada no RPAIR com relação ao preço indicativo, foi pela manutenção da obrigatoriedade de apresentação do preço indicativo e de suas condições de formação e reajuste. A principal alteração recai sobre a obrigatoriedade de os produtores revelarem a metodologia de cálculo das variáveis exógenas e o valor das variáveis endógenas que compõem a formação e reajuste do preço. A revelação das variáveis endógenas será exigida, dentro da lógica de contratos anuais entre produtores e distribuidores, quando da determinação da quantidade com compromisso firme de entrega pelos partícipes do contrato. O Objetivo é que os contratantes consigam fazer suas estimativas de preço e firmar seu pedido com clareza de quanto deverá pagar pelos volumes compromissados.

337. Ponderou-se a importância de se ter um indicativo de preço no contrato que apresente uma referência para expectativas relacionadas à dinâmica futura daquele preço. Assim, a partir desse preço, por meio da aplicação das condições de formação e reajuste, os contratantes podem estimar a evolução do preço ao longo do contrato.

338. Quanto ao uso de variáveis exógenas, considerando o fato de serem de conhecimento do mercado e a experiência adquirida pela equipe da SDC ao longo da vigência da Resolução ANP nº 795/2019, percebeu-se ser plenamente possível a explicitação da metodologia de cálculo dessas variáveis.

339. Em suas contribuições, agentes relacionados ao segmento de fornecimento primário criticaram a medida, sobretudo no que diz respeito à obrigatoriedade de revelação antecipada da metodologia de cálculo das variáveis exógenas e do valor das variáveis endógenas (a Refina Brasil, por exemplo, mencionou que a antecedência mínima para a publicação das variáveis endógenas é o ponto nevrálgico no âmbito da insegurança jurídica). Dentre os principais argumentos apresentados, destacam-se: (i) a violação aos princípios da livre iniciativa, da liberdade econômica e da propriedade privada; (ii) a imposição de rigidez à estratégia competitiva das empresas, dificultando o surgimento de novos modelos de negociação; (iii) a revelação da estratégia comercial da empresa e de seu segredo de negócio; (iv) o efeito prático de inclusão de fórmula de preços; e (v) medida não permitiria ao adquirente prever o valor a ser pago, pois não controla variáveis como câmbio, commodities, etc; (vi) medida não afetaria os preços finais dos produtos.

340. Por outro lado, agentes como a IATA e Brasilcom mostraram-se favoráveis à implementação de medidas que busquem maior clareza e transparência ao processo de formação e reajuste de preços, para que os adquirentes possam ter maior previsibilidade quanto à evolução dos preços a pagar pelo produto contratado. A Abillivre defendeu, inclusive, a extensão desse tipo de regulação, voltada ao aumento da transparência e redução da assimetria de informação, aos contratos firmados entre distribuidores e revendedores de combustíveis.

341. O Ministério da Fazenda, por sua vez, destacou que a medida é controversa, apontando que se por um lado aumenta a previsibilidade aos compradores quanto ao preço a ser pago pelos produtos contratados, por outro, facilitaria condutas uniformes entre os produtores e desestimularia práticas agressivas de mercado.

342. Ao analisar as contribuições, a ANP entendeu que não deveria estipular prazos mínimos para a revelação do valor das variáveis endógenas e da metodologia de cálculo das exógenas, estipulando apenas que essa revelação deve ocorrer no momento de celebração do compromisso firme de volumes, ficando a determinação dessa data de livre negociação entre os agentes contratantes. Diante disso, a Agência ponderou que: (i) o que se estabelece é uma medida de transparência, não interferindo na metodologia de cálculo ou valor de variáveis que são de livre determinação pelos agentes e não valem para o período de vigência de contrato como um todo, podendo ser alteradas a cada compromisso volumétrico firmado. Não se vislumbra assim, interferência da ANP nos preços a serem praticados pelos agentes; (ii) a apresentação dos valores das variáveis endógenas só revelará estratégias comerciais, segredos de negócio, etc, do fornecedor, caso ele assim o deseje, já que essa variável é de livre definição por parte do agente; (iii) os agentes são livres para firmarem compromissos volumétricos com diferentes prazos de maturação, desde o compromisso diário (Spot), nesse caso basta a revelação do preço, até compromissos com duração de dias, semanas ou meses (nesse caso, revelando, no momento do compromisso, as variáveis endógenas e a metodologia de cálculo das exógenas ou, um preço fixo); (iv) a regulamentação guarda relação e pode ser amparada pelo Código Civil, que busca estabelecer um equilíbrio nas relações contratuais entre vendedores e compradores.

Cláusula de restrição de destino

343. Atualmente, por força da Resolução ANP nº 795/2019, é vedada a utilização de cláusulas de restrição de destino, podendo o adquirente comercializar o produto adquirido para qualquer interessado, respeitada a regulamentação vigente. A proposta regulatória submetida à Consulta Prévia foi no sentido de manter a vedação a esse tipo de cláusula.

344. As principais contribuições sobre esse tema foram apresentadas por agentes econômicos ou associações ligados ao fornecimento primário de combustíveis. Os argumentos apresentados apontaram possíveis efeitos deletérios à concorrência decorrente da utilização desse tipo de cláusula. Alguns dos pontos negativos apresentados (não necessariamente por todos os agentes), foram a possibilidade de: (i) facilitar colusão entre produtores; (ii) aumentar poder de mercado unilateral de produtor; (iii) interferência no abastecimento; (iv) criação de restrição artificial no mercado; (v) restringir a oferta de produto em determinada localidade; e (vi) fechar o acesso a determinados mercados.

345. Por outro lado, esses atores defenderam a prática de descontos condicionados à destinação do produto, que não deveriam ser enquadrados no âmbito das cláusulas de restrição de destino. Dentre os argumentos favoráveis a essa separação, destacam-se: (i) não seria uma prática discriminatória ou excludente; (ii) compensa diferenciais de custos entre pontos de suprimento, gerando eficiência logística; (iii) fomenta competição no mercado de destino; (iv) pode se reverter em benefícios ao consumidor;

346. Ao analisar as contribuições, a ANP argumentou que: (i) a vedação já é o entendimento em vigor; (ii) a proposta atual resultou da comparação, critério a critério, realizada pela equipe da SDC, após análise multicritério (que levou em consideração, por exemplo, a estrutura do mercado de fornecimento primário no país); (iii) as opções regulatórias comparadas foram construídas considerando amplo debate realizado com a sociedade em geral e agentes de mercado (na ARR, em reuniões e em Workshop); (iv) em reunião com agentes de governo (Cade entre eles), foi levantado o risco de as cláusulas de restrição de destino promoverem maior concentração no mercado de distribuição; (v) identificou-se o risco de subsídio cruzado por parte dos produtores (aumento de preços em sua área de influência para permitir a concessão do desconto condicionado para outras regiões); (vi) risco de criação artificial de barreira a entrada no mercado de fornecimento primário de destinação do produto, prejudicando o mercado no médio/longo prazo; (vii) proposta em linha com o registrado na ARR que assinalou haver espaço para a manutenção da vedação ao uso de cláusula de restrição de destino.

347. Considerando a prática de desconto condicionado, a ANP ponderou, ainda, que: (i) tem o potencial de restringir a liberdade do comprador em negociar o produto, dado que o induz a negociar em uma dada região; (ii) efeitos negativos relacionados à cláusula que vede diretamente a comercialização para determinados destinos podem ser reproduzidos via a concessão de descontos condicionados por destino; e (iii) a concessão do desconto condicionado traz consigo o risco de gerar ineficiências ao processo, decorrentes de eventual implantação de mecanismos de controle/punição aos dissidentes (as questões motivadoras da implantação desses mecanismos estariam relacionadas ao que seria feito para detectar eventual desvio por parte do adquirente e qual seria o tratamento dado a esse adquirente após o desvio).

348. Desta forma, a ANP optou por manter a vedação à utilização de cláusulas de restrição de destino em sentido amplo, ou seja, incluindo o desconto condicionado à destinação do produto

Processo de homologação de contratos de fornecimento

349. Os contratos de fornecimento de combustíveis entre produtores e distribuidores são homologados pela ANP. A homologação é feita pela Superintendência de Distribuição e Logística (SDL). Com a entrada em vigor da Resolução ANP nº 795/2019, a Superintendência de Defesa da Concorrência (SDC), passou a subsidiar a SDL, analisando o cumprimento dos requisitos contratuais por ela inseridos (preço indicativo, condições de formação e reajuste e vedação ao uso de cláusulas de restrição de destino). Atualmente, para fins de homologação, a SDL e a SDC analisam todos os contratos firmados entre produtores e distribuidores.

350. A proposta regulatória apresentada no RPAIR, após interação, inclusive com a SDL ocorrida no início da elaboração da AIR, manteve os procedimentos da SDL (análise contrato a contrato) para fins de homologação. No entanto, em relação à SDC, diante da prática de relativa padronização entre os contratos analisados, propôs a análise de modelos contratuais elaborados pelos próprios agentes. Esses seriam submetidos à análise de forma prévia à SDC, para fins de aprovação.

351. De um modo geral, os agentes econômicos e associações ligadas ao segmento de fornecimento apresentaram restrições à proposta [62]. A Petrobras defende o fim da homologação prévia, indicando que o procedimento introduz rigidez ao processo comercial, retarda a implantação de novos modelos comerciais, e interfere indevidamente na livre iniciativa e na livre negociação contratual entre as partes envolvidas. O IBP, por sua vez, manifesta preocupações sobre a possibilidade de a análise de modelos contratuais homogeneizar os contratos e sobre o impacto que essa abordagem pode ter em relação à flexibilidade dos fornecedores. A Refina Brasil, por seu turno, mostra-se preocupada com a segurança jurídica, indicando que as novas exigências devem abarcar apenas novos contratos, preservando aqueles já em vigor.

352. Por seu turno, a Associação das Distribuidoras de Combustíveis – Brasilcom, concorda com a necessidade de melhorias no processo de homologação para garantir maior transparência e eficiência, com a adoção de medidas que simplifiquem e agilizem este processo. Enquanto a Ultragaz afirma que seria mais efetiva a desobrigação de homologação ou, de forma alternativa, a mera disponibilização de extrato/resumo dos dados principais dos contratos. Interessante notar que a Associação Brasileira de Revendedores de Combustíveis Independentes e livres (AbriLivre) gostaria que os contratos de fornecimento de combustíveis automotivos, celebrados entre distribuidores e revendedores, fossem analisados pela ANP, indicando que esses contratos apresentam os mesmos problemas regulatórios de ausência de transparência sobre os preços e reajustes e assimetrias nos termos de obrigações contratuais.

353. A SDL, em sua contribuição, sugere a extinção do instituto da homologação prévia. Considerando a competência da SDL para homologar os contratos e que esse procedimento já existia antes da Resolução ANP nº 795/2029, o RPAIR não abordou a questão da homologação prévia, focando apenas nos aspectos relativos à transparência e formação dos preços nos contratos para a revisão da Resolução ANP nº 795/2019. A SDL, no entanto, em processo apartado, dá andamento à solicitação de dispensa de AIR para extinguir o procedimento de homologação prévia dos contratos de fornecimento.

354. Quanto às demais contribuições, a ANP, em sua análise, ponderou que a aprovação prévia de modelos contratuais permitirá que: (i) a Agência verifique, *a priori*, se os requisitos estabelecidos pela resolução estarão incorporados aos modelos contratuais; (ii) os modelos previamente aprovados sirvam de base, facilitando a fiscalização *a posteriori* dos contratos; (iii) a Agência tenha conhecimento prévio das regras estabelecidas entre os contratantes e possa avaliar a existência de eventuais cláusulas abusivas e prejudiciais ao ambiente competitivo; e (iv) sejam mitigados ou mesmo evitados que contratos caiam em exigência após serem assinados, fruto da verificação *a posteriori* a ser realizada pela Agência, o que poderia gerar transtornos muito superiores à aprovação prévia do modelo, já que acarretaria a necessidade de elaboração de inúmeros aditivos contratuais.

355. No âmbito da Consulta Prévia ao Relatório, foram, ainda, feitos questionamentos sobre o tratamento diferenciado dispensado a refinadores e outros agentes de mercado. Esse aspecto foi considerado pertinente e, considerando ainda, o aumento de participação do volume importado de derivados de petróleo na oferta nacional, estendeu-se a obrigatoriedade de apresentação de modelos contratuais para aprovação prévia, a qualquer fornecedor atacadista, desde que apresente certa representatividade no mercado, com comercialização de produtos superiores aos volumes de corte a serem divulgados pela ANP.

356. Espera-se, assim, além de reduzir a assimetria de informação entre contratantes, garantir tratamento igualitário e, ao mesmo tempo, isonômico aos fornecedores atacadistas.

357. Nesses termos, a nova proposição é pela manutenção da análise prévia de modelos contratuais livremente elaborados pelos agentes econômicos.

XI. CONSIDERAÇÕES FINAIS

358. A elaboração desta AIR foi consequência da ARR da Resolução ANP nº 795/2019, que concluiu haver:

- I - espaço para a melhoria no processo de homologação de contratos;
- II - elementos que justifiquem a alteração normativa quanto à exigência de preço indicativo;
- III - condições de manutenção da vedação ao uso de cláusulas de restrição de destino; e
- IV - necessidade de melhor avaliar a obrigatoriedade de publicação do preço de lista.

359. A fim de mitigar o problema regulatório identificado (assimetria de informação na formação de preços no fornecimento primário de derivados de petróleo), a AIR propõe as seguintes medidas regulatórias:

- a) publicação, em sítio eletrônico, do preço de lista por ponto de entrega e modalidade de venda e do preço ofertado pelo comprador, quando superior ao preço de lista (bem como histórico dos últimos 12 meses) aos agentes que atuam e tenham uma certa representatividade, em termos de volume comercializado, no mercado de fornecimento primário de derivados (fornecedores atacadistas);
- b) submissão de modelo contratual para aprovação, por parte dos fornecedores atacadistas com certa representatividade no mercado;
- c) apresentação, em contrato, do preço indicativo;
- d) revelação, no momento de celebração do compromisso firme de volumes, das variáveis endógenas e explicitação da metodologia de cálculo das variáveis exógenas, presentes nas condições de formação e reajuste do preço indicativo;
- e) vedação ao uso de cláusulas de restrição de destino;
- f) análise de modelos contratuais por parte da SDC; e
- g) verificar, a posteriori, o atendimento aos requisitos impostos pela norma no que tange a transparência de preços e cumprimentos de requisitos contratuais.

360. Os próximos passos do processo regulatório de revisão da Resolução ANP nº 795/2019 consistem na remessa deste relatório e da minuta de resolução à Procuradoria-Geral junto à ANP, nos termos da Instrução Normativa nº 8/2021, art. 5º, inc. II e à SGE para efetivar a análise legística. Posteriormente, o relatório será encaminhado à apreciação da diretora relatora que, a seu critério, poderá submeter o tema à deliberação da Diretoria Colegiada, solicitando a realização de consulta pública pelo prazo de 45 dias e subsequente audiência pública.

361. Recebidas e analisadas as contribuições ao relatório e à minuta de resolução no âmbito da consulta e audiência pública, será elaborado o relatório de AIR com o posicionamento final da ANP e a minuta da nova resolução, para submissão à análise da Diretoria Colegiada.

REFERÊNCIAS

ACELEN. **Acelen é a nova proprietária da RLAM**. Sala de Imprensa. Disponível em < <https://www.acelen.com.br/comunicacao/acelen-e-a-nova-proprietaria-da-rlam/>>. Acesso em jan 2024.

AGU. Advocacia Geral da União. Parecer nº 255/2018/PFANP/PGF/AGU. Procuradoria Federal na ANP.

ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Anuário Estatístico 2022**. Disponível em < <https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/anuario-estatistico/anuario-estatistico-2022>>.

ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Diagnóstico da Concorrência na Distribuição e Revenda de Combustíveis Automotivos. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/livros-e-revistas/arquivos/diagnostico-sdc-2020.pdf>

ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **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. 16 de julho de 2018. Processo nº 48610.005908/2018.

ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Nota Técnica 68/2018/SDR**. Proposição de regulamentação com o objetivo de ampliar a transparência na formação dos preços de derivados de petróleo e biocombustíveis. 2 de agosto de 2018. Processo 006100.105093/2018-17. Disponível em < https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/consultas-e-audiencias-publicas/consulta-audiencia-publica/2019/arquivos/cp-4-2019/4-nota-tecnica-sdr_n68-2018.pdf>. Acesso em dez. 2023

ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Nota Técnica 142/2018/SDR**. 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. 12 de novembro de 2018 -. - 00610.163982/2018-07 - <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/consultas-e-audiencias-publicas/consulta-audiencia-publica/2019/arquivos/cp-4-2019/5-nota-tecnica-sdr_n142-2018.pdf> Acesso em dez. 2023.

ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **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. 13 de maio de 2019. Processo 48610.008326/2018-61 - < https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/precos-e-defesa-da-concorrenca/arquivos/2019_NT892019SDRe_SEI_0233820.pdf>

ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Relatório nº 2/2021/SDC-e**. Relatório de avaliação de resultado regulatório (ARR) da Resolução ANP nº 795, de 5 de julho de 2019. Disponível em https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/consultas-e-audiencias-publicas/consulta-audiencia-publica/2021/copy_of_2021/cp-11-21/relatorio-2-2021-sdc-sei_anp-1438149-1.pdf

ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, UERJ-REG. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. **Manual de boas práticas regulatórias**. Novembro de 2020.

ANTT. Agência Nacional de Transportes Terrestres. **Manual de Análise de Impacto Regulatório (AIR) e de Avaliação de Resultado Regulatório (ARR)**– 3ª Edição 2020. Brasília.

BRASIL. **Lei Nº 9478, de 6 de agosto de 1997**. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1997.

BRASIL. **Lei Nº 12527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2011.

BRASIL. **Decreto Nº 7724, de 16 de maio de 2012**.

Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2012

BRASIL. **Lei Nº 13848, de 25 de junho de 2019**. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2019.

BRASIL. **Lei Nº 13874, de 20 de setembro de 2019**. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nos 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2019.

BRASIL. **Decreto Nº 10411, de 30 de junho de 2020**.

Regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2020

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 fev. 2024.

BRASIL. **Lei n. 10.406, 10 de janeiro de 2002**. Código Civil.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Nota Técnica nº 37/2018/DEE-CADE**. Brasília.

Cade. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Termo de Compromisso de Cessação de Prática - TCC**. SEI nº 0623999. Processo nº 08700.002715/2019-30. 2019 Disponível em <https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?mYbVb954ULaAV-MRKzMwwbd5g_PuAKStlNgP-jtcH5MdmPeznqYAOxKmGO9r4mCfJlTXxQMN01pTgFwPLudAwQfcxv-4aRDHntbK6PEXcjFTgrGI4BgqLzM0WD6Aj4b>

Cade. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Parecer 110/2022/CGAA5/SGA1/SG**. Processo Administrativo nº 08700.001265/2022-63. (2022)

Cade. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Parecer 588/2021/CGAA5/SGA1/SG**. Processo Administrativo nº 08700.006865/2021-37. (2021)

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Despacho SG Nº 809/2021**. Ato de Concentração nº 08700.001687/2021-58. 08 de junho de 2021.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Certidão de Trânsito em Julgado**. Ato de Concentração nº 08700.004304/2022-84. 04 de julho de 2023.

CADE. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Cade aprova, com restrições, venda da Refinaria Isaac Sabbá para a Ream Participações**. Notícias – Mercado. Publicado em 30/08/2022, Atualizado em 17/02/2023. Disponível em < <https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/cade-aprova-com-restricoes-venda-da-refinaria-isaac-sabba-para-a-ream-participacoes>> Acesso em fev 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 18 ed. rev. ampli. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2007, p. 17-18).

Martins, Cristiano de Almeida. **Introdução Da Concorrência E Barreiras à Entrada Na Atividade De Refino De Petróleo No Brasil** Orient. Edelmira del Carmen Alveal Contreras, Instituto de Economia UFRJ, 2003.

MAS-COLELL, A. et al. **Microeconomic theory**. [S.l.]: Oxford university press New York, 1995.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 5ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MME. Ministério da Economia. **Guia para elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR)** – 1ª Edição 2021.

OLIVEIRA, Rafael. **Curso de Direito Administrativo**. 5ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.

PARANAIBA, Adriano de Carvalho. **Metodologia para priorização de projetos da infraestrutura urbana com base na configuração urbana e no escalonamento multidimensional**. 2017, xv, 136 f. Il, Tese (Doutorado em Transportes) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

PETROBRAS. Petróleo Brasileiro S/A. **Petrobras informa sobre solicitação de renegociação dos TCCs do Refino e do Gás**. Comunicados ao Mercado. Rio de Janeiro, 28 de novembro de 2023. Disponível em < <https://www.investidorpetrobras.com.br/resultados-e-comunicados/comunicados-ao-mercado/> > Acesso em fev. 2024

PETROBRAS. Petróleo Brasileiro S/A. **Petrobras informa sobre rescisão de contrato de venda da refinaria LUBNOR**. Comunicados ao Mercado. Rio de Janeiro, 27 de novembro de 2023. Disponível em < <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/25fdf098-34f5-4608-b7fa-17d60b2de47d/b1d0b564-54c0-eb87-83f0-c6e6d4511139?origin=1>> Acesso em fev. 2024

QUEIROZ, Helder. **Os princípios e as distorções da política de preços dos combustíveis**. In: EPBR, maio de 2018. Disponível em <https://epbr.com.br/os-principios-e-as-distorcoes-da-politica-de-precos-dos-combustiveis/>. Acesso em fevereiro de 2024.

Saaty, T. L. **The Analytic Hierarchy Process**. N. York: McGraw-Hill, 1980.

<https://dssresources.com/glossary/53.php>. Consulta em 28/12/2022

ANEXOS

Anexo A - Perguntas às consultorias de preços

- 1- Tem conhecimento de como acontecem as negociações contratuais (preços) em outros países? Favor detalhar.
- 2 - Poderia indicar país/países que tenha estrutura de mercado e formação de preços semelhante ao Brasil? Detalhar
- 3- Tem conhecimento de algum país onde os contratos de fornecimento (produtores e distribuidores) contêm com algum tipo de regulação? Qual o país e como é a regulação?
- 4- No que se refere ao estímulo à transparência dos preços dos derivados, quais são as melhores opções em sua opinião?
- 5- Na sua opinião, que elementos poderiam ser utilizados para promover o equilíbrio nas relações contratuais entre fornecedores e compradores de derivados (em especial no que diz respeito à negociação dos preços)?
- 6- É viável a constituição no Brasil de um mercado spot de derivados de petróleo, gás natural e biocombustíveis?
- 7- Tem conhecimento de algum país em que o fornecedor utilize descontos para induzir o comprador a ofertar o produto comercializado em uma região específica?
- 8- Tem conhecimento de algum país em que a prática relatada na questão anterior seja proibida?
- 9- Considera que a divulgação de preços individualizados por agentes econômicos, em uma estrutura de mercado com o agente amplamente dominante, possa servir como ponto focal para seus concorrentes, fazendo com que esses venham a praticar preços iguais ou muito próximos aos por ele praticados?

Anexo B - Perguntas a agentes regulados e instituições representativas

- 1- Em seu entender, quais os principais fatores que prejudicam a realização de investimentos mais robustos no seu segmento de atuação?

- 2- Considera que os atuais modelos de contrato de fornecimento de combustíveis podem prejudicar a realização de investimentos? Por quê?
- 3- Considera que os atuais modelos de contrato de fornecimento de combustíveis oferecem risco ao seu negócio? Por quê? Quais seriam esses riscos?
- 4- Considera que os atuais modelos de contrato de fornecimento de combustíveis prejudicam a importação de combustíveis? Por quê?
- 5- Com o advento da Resolução ANP nº 795/2019 e considerando o contexto de desinvestimento no refino, entende que ainda há assimetria de informação no processo de formação de preços de combustíveis entre produtores e distribuidores? Comente.
- 6- Caso a resposta ao item 5 seja positiva: Quais seriam os impactos no mercado decorrentes da assimetria? Considera que a assimetria poderia prejudicar importações, investimentos e oferecer riscos ao seu negócio?
- 7- Considera que a publicação de preços de lista na forma atual é útil para sua atuação no mercado? Em qual medida?
- 8- Considera que há efeitos negativos nessa publicação?
- 9- Considera que os parâmetros de preços atualmente existentes nos contratos são suficientemente transparentes? Em caso negativo, isso seria um problema? Quais as consequências dessa situação?
- 10-Tem conhecimento de contratos firmados com fornecedores de derivados de petróleo em outros países? Como são as cláusulas de preços nestes contratos?
- 11-A previsão anual de volume é vista como um compromisso ou é apenas uma estimativa? E o mensal?
- 12-A resposta ao item anterior representa um obstáculo ao seu desenvolvimento?
- 13-Em sua opinião, quais seriam as causas: a) da existência de assimetria no processo de formação de preços entre fornecedores e produtores?; b) da existência de parâmetros não transparentes nos contratos?
- 14-Entende que a assimetria de informação entre os agentes é uma questão que deva ser tratada pela ANP? Por quê?
- 15-O Uso de cláusula de restrição de destino pode assumir diversas formas e foi vedada, no intuito de impedir que agentes dominantes a utilizassem para impedir/dificultar a entrada/atuação de concorrentes em determinadas regiões, em um contexto de quase monopólio da Petrobras. Nesse novo contexto de desinvestimento no refino, qual sua opinião em relação à manutenção da vedação ao uso da cláusula de restrição de destino? Comente.
- 16-Considera que as soluções apresentadas pela Resolução ANP nº 795/2019 solucionaram ou ao menos mitigaram a existência de assimetria de informação entre as partes contratantes (produtores e distribuidores)?
- 17-Considera que há espaço para atuação adicional da ANP?

Anexo C – Assimetria de informação: considerações teóricas

A assimetria de informação é um fenômeno em que as tomadas de decisão de compra e venda são efetuadas sob condições de desequilíbrio de informação entre as partes, ou seja, uma parte possui menos informação sobre o bem do que a outra. Uma das hipóteses mais importantes dos teoremas do bem-estar é assumir que os bens são observáveis para todos os participantes. Contudo, em muitos mercados, os participantes não dispõem da mesma informação a respeito dos bens.

No âmbito privado, na teoria dos contratos, sobretudo, um agente compensa a assimetria de informação identificada por meio de arranjos mitigadores. A literatura econômica sugere que a assimetria de informação pode ser tipificada como seleção adversa e risco moral. Em síntese, ações não transparentes de agentes constituem um risco moral no mercado, enquanto a existência de informações não transparentes vinculada aos agentes contribui para o risco de uma seleção adversa por um dos participantes do mercado.

Em modelos de [risco moral](#), a [informação assimétrica](#) reflete a inability de um participante observar e/ou verificar as ações dos outros, isto é, as ações dos agentes não são transparentes (*hidden actions* – ações ocultas). Os contratos dependentes de performance e de um resultado observável e verificável podem muitas vezes ser empregados para criar incentivos para um participante agir de acordo com os interesses de eventual agente principal. Quando os agentes são avessos ao risco, no entanto, tais contratos geralmente não são eficientes no sentido de Pareto, constituindo [segundos melhores](#) ótimos de Pareto (*Second Best Pareto Optimum*), uma vez que o mercado alcança o equilíbrio sob condição não ótima. A assimetria por risco moral, portanto, predispõe os participantes que desconhecem as ações de outros participantes, por exemplo, a não celebrar um seguro total de um bem para clientes, uma vez que o custo de monitoramento das ações não transparentes é muito alto.

Nos modelos de seleção adversa, o objeto principal ou não é informado ou o é de maneira incompleta, especificamente sobre uma certa característica conservada pelo [agente](#) envolvido. As características dos bens, portanto, não são observáveis antes de a transação ocorrer, levando a uma alocação de equilíbrio que não é Pareto eficiente. Por exemplo, a aquisição de um [plano de saúde](#) é mais provável por pessoas com maior probabilidade de ficar doentes, o que pode acarretar a um aumento de sinistros pagos pela seguradora do que em um cenário em que as condições de saúde dos potenciais clientes é conhecida. Nos modelos de seleção adversa, o participante com menos informações, portanto, negocia um contrato abaixo do ótimo identificado (ou ótimo de Pareto), fenômeno distinto nos modelos de risco moral supracitado, em que a parte com menos informação não logra monitorar o desempenho da transação pela ausência de informação ou não pode retaliar eventuais violações.

Um caso muito conhecido é tratado por Akerlof (1970), que foi o primeiro autor a trabalhar com o conceito nos seus estudos de mercado de trabalho. Uma firma incorre em custos elevados em selecionar adversamente um colaborador com menor qualificação que a requerida para minimizar seus custos (ou maximizar seu lucro), em razão de informação ausente e reduzida, que é revelada pelo mercado de trabalho. Em situação de pleno emprego, por exemplo, a contratação de um trabalhador adicional coloca a firma sob risco de selecionar um trabalhador com produtividade menor do que a média do mercado e pagar por esse trabalhador adicional um valor acima da média do mercado. Portanto, a seleção adversa é uma limitadora para a escolha dos agentes e pode ser estimuladora de arranjos para minimizar os efeitos dela.

A fim de mitigar as assimetrias de informação, os agentes constituem estratégias mitigadoras. Um exemplo de ações mitigadoras em situação de assimetria no mercado de saúde privado é a constituição de carência de prazo para certas doenças para novos clientes, a fim de que a firma não incorra em custos não previstos com clientes provavelmente doentes sem excluir estes e aqueles não doentes.

No que diz respeito à assimetria de informação relacionada à sinalização, a ausência de certificações independentes para garantir informações completas. Nesse sentido, uma informação desconhecida poderá, por meio do cumprimento de uma determinada etapa (certificação, por exemplo) ter seu nível de assimetria reduzido. O exemplo do mercado de trabalho, no qual trabalhadores possuem capacitação por instituição de nível superior acreditada, é uma sinalização de que o trabalhador é certificado pelas habilidades desejáveis pela firma e reduz a assimetria de informação na contratação.

Destaca-se que a assimetria de informação é considerada uma violação de condições de equilíbrio no sentido concebido por Pareto. O primeiro teorema do bem-estar descreve que, conhecido o preço de equilíbrio e a alocação que representa um equilíbrio competitivo, esta alocação é ótima no sentido de Pareto. Este teorema, porém, somente é válido sob certas condições nas quais o equilíbrio de mercado é estabelecido. A principal condição para a validade deste teorema é a de que os mercados sejam completos, no sentido que existe um mercado para cada bem relevante e que todos os participantes do mercado sejam tomadores de preços. O segundo teorema do bem-estar estabelece que se há convexidade das preferências dos consumidores e das firmas, há um conjunto de produção e mercados que são completos para cada bem relevante e que todos os participantes do mercado são tomadores de preços, de modo que um produto ótimo de Pareto é alcançado se existe uma transferência de riqueza em montante fixo.

O primeiro teorema trata que, sob as condições apresentadas, o mercado alcançará o resultado ótimo de Pareto, que consiste na impossibilidade de melhorar a posição de um participante sem melhorar ou piorar a do outro. Com relação ao segundo teorema, ele aprofunda o conceito do primeiro, assumindo que as preferências convexas, uma vez incluídas como condição, permitem que todo produto ótimo no sentido de Pareto pode ser alcançado pelo mecanismo de mercado.

Feitas essas considerações, observa-se que a assimetria de informação pode levar a condições subótimas no mercado, sendo importante mitigá-las.

Anexo D – Metodologias de comparação de alternativas regulatórias: considerações teóricas

Metodologias para comparação das opções

O objetivo da avaliação dos impactos de cada alternativa inclui as estimativas de custos regulatórios, de maneira que os benefícios superem esses custos quando comparadas à alternativa de não agir, bem como múltiplos impactos em outras áreas, como risco aos negócios, comércio internacional, etc.

A medição é realizada por meio de diversas metodologias, contudo o Decreto nº 10.411/2020 (Decreto de AIR), em seu Art. 7º, estipula que, para aferição da razoabilidade do impacto econômico, de que trata o art. 5º da Lei nº 13.874 (Lei de Liberdade Econômica), deve-se adotar uma das seguintes metodologias: a) análise multicritério; b) análise de custo-benefício; c) análise de custo-efetividade; d) análise de custo (custo-padrão); e) análise de risco; ou f) análise de risco-risco. O Decreto de AIR, em seu art. 7º, §1º, também estipula que a escolha de metodologia deverá ser justificada e apresentar o comparativo entre as alternativas sugeridas. Dessa forma, a adoção de alguma opção metodológica será realizada de acordo com o cenário, atores envolvidos e as alternativas levantadas. O órgão poderá empregar qualquer uma das metodologias aplicáveis, desde que respeitadas as condições do problema regulatório identificado e as evidências coletadas, para solucionar o caso concreto, conforme disposto no § 2º, art. 7º do referido decreto.

O rol das metodologias previstas no Decreto de AIR está ilustrado no quadro 1D.

Quadro 1D - Metodologias do Decreto de AIR

METODOLOGIA	CARACTERÍSTICA	QUANDO UTILIZAR	QUANDO NÃO UTILIZAR
Análise multicritério	Modelo Matemático que permite criar perfis de impacto para cada alternativa viabilizando comparar o desempenho de diferentes ações para o mesmo problema.	Quando a decisão regulatória englobar critérios com escalas ou que necessitem da construção de descritores matematicamente mensuráveis.	Quando a decisão regulatória incluir critérios com escalas de mensuração claramente definidas e com taxas de compensação (pesos) previamente estipuladas.
Análise de custo-benefício	Modelo Econômico que permite calcular a taxa de utilidade social (função bem-estar) de cada alternativa.	Quando o objeto de análise de uma alternativa for a relação entre custo e benefício.	Quando o objetivo principal da decisão regulatória não for analisar o bem-estar social que cada alternativa proporciona.
Análise de custo-efetividade	Modelo Econômico que permite calcular o custo de oportunidade e o índice de custo-efetividade de cada alternativa de decisão.	Quando o objeto de análise de uma alternativa for a efetividade de atingimento dos resultados em função dos custos apurados para aquela ação.	Quando o objetivo principal da decisão regulatória não for analisar o custo-efetividade de cada alternativa de decisão.
Análise de custo	Modelo Contábil que permite calcular os custos diretos, indiretos, fixos e variáveis de cada alternativa.	Quando o objeto de análise de uma alternativa limitar-se aos custos diretos, custos indiretos, custos fixos e variáveis bem como as perdas envolvidas, ineficiência, ociosidade e qualidade).	Quando o objetivo principal da decisão regulatória não se limitar à análise contábil de custos das alternativas.
Análise de risco	Modelo Econômico que permite calcular o grau de risco de todos os resultados negativos diretos.	Quando o objeto de análise de uma alternativa for o cálculo do grau de risco (probabilidade de ocorrência vezes a gravidade do resultado).	Quando o objetivo principal da decisão regulatória não estiver associado diretamente ao grau de risco de uma alternativa
Análise risco-risco	Modelo Econômico que permite calcular o grau de risco de todos os resultados negativos diretos ou indiretos.	Quando o objeto de análise de uma alternativa for o cálculo do grau de risco - direto ou indireto - de cada alternativa.	Quando o objetivo principal da decisão regulatória não estiver associado direta ou indiretamente ao grau de risco de uma alternativa

Fonte: Guia para elaboração de análise de impacto regulatório (AIR). Seae. Disponível em < https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/reg/guias-e-manuais/referencias-e-bibliografia-guia-air/guia-de-air_vfinal_150421.pdf >

Destaca-se que a utilização de uma metodologia não exclui a utilização de outra, haja vista a previsão do uso conjunto dessas metodologias indicadas no Decreto AIR para determinados casos. Adicionalmente, o órgão ou entidade poderá escolher outra metodologia além das mencionadas nessa seção, desde que justifique se tratar de metodologia mais adequada para a resolução do caso concreto, em razão de melhor análise de evidências na etapa de coleta de dados. A seguir, breve descrição das metodologias que podem ser empregadas.

1. Análise custo-benefício

A análise custo-benefício é a metodologia mais comum entre os países mais adiantados no emprego da AIR, porque oferece mais informações e dados para a tomada de decisões do que as outras, assim como se caracteriza pela quantificação monetária dos custos e benefícios de cada alternativa sob análise.

De forma mais apropriada, esse método é um critério de análise da Razão Benefício-Custo (B/C), considerando que, quanto maior for a relação B/C, mais atraente é a proposta analisada. A razão Benefício/Custo, ou Coeficiente Benefício-Custo, fundamenta-se no esforço de dar valor pecuniário aos benefícios, descontada a taxa de retorno, ou seja, qual retorno monetizável pode-se esperar dos benefícios econômicos identificados nos projetos (PARANAIBA, 2017, p.47)

2. Análise de custo-efetividade

A análise de custo-efetividade é uma metodologia alternativa à análise de custo-benefício, utilizada quando os benefícios são intangíveis e, por isso, de difícil monetização (sendo importante que se prove que os benefícios não podem ser monetizados). É importante para a boa prática dessa metodologia que seja seguida a sistematização indicada no Guia de AIR.

O Guia descreve os seguintes requisitos para realização da análise: (i) identificar o problema; (ii) definir as alternativas a serem comparadas; (iii) definir o público que vai ter acesso à análise de custo-efetividade; (iv) identificar os custos que serão empregados na análise e atribuir valores a esses custos, tendo-se o cuidado de evitar a dupla contagem; (v) organizar tabela com os diferentes custos a fim de obter o custo total; (vi) definir a taxa de desconto que envolve trazer o valor dos custos que acontecem em diferentes momentos do tempo para obter o valor presente destes; (vii) definir as medidas de efetividade que devem refletir, o máximo possível, o objetivo das alternativas; (viii) determinar o índice custo-efetividade; (ix) avaliar os índices e determinar o que possui maior custo-efetividade; (x) realizar a análise de sensibilidade que visa estimar a estabilidade da conclusão do trabalho através da variação de algumas premissas.

3. Análise de Risco e Análise de Risco-Risco

As Análises de Risco e de Risco-Risco são empregadas para minimização dos riscos das alternativas avaliadas. As metodologias, porém, se distinguem da seguinte maneira: a primeira avalia os riscos diretos e a segunda avalia também os riscos indiretos para cada alternativa.

A metodologia de análise de risco compreende os impactos e a probabilidade da ocorrência de eventos, a fim de mensurar os níveis de risco das alternativas regulatórias para efeito de comparação e escolha daquela de menor risco.

4. Análise multicritério

A análise multicritério é uma metodologia aplicada ao apoio à tomada de decisão, por meio de técnicas para a correta definição do problema e identificação das partes envolvidas e a ser afetadas pela tomada de decisão, pela elaboração de perfis de impacto para medir o desempenho das alternativas em cada um dos critérios definidos para a tomada de decisão e pela não obrigatoriedade de monetização dos impactos das alternativas de ação analisadas na AIR. A elaboração de um modelo de análise multicritério de apoio à decisão consiste em três etapas: estruturação, avaliação e recomendações

A etapa de estruturação compreende: (i) identificar o problema; (ii) identificar os atores a serem impactados; (iii) identificar, delimitar e definir os critérios; (iv) elaborar a estrutura hierárquica de critérios do problema; e (v) definir as escalas de avaliação de cada critério.

Na etapa de avaliação, busca-se: (i) identificar os critérios à luz das evidências e da literatura publicada; (ii) organizar em categorias que levem em conta as evidências, os impactos e as características; (iii) estabelecer discussão a respeito dos diferentes critérios e sua relevância; (iv) elaborar a lista de critérios; (v) hierarquizar os critérios; (vi) gerar definições operacionais de cada critério; elaborar sistema de classificação numérica; e (vii) realizar a ponderação.

Na etapa de elaboração das recomendações, as ações de melhorias resultantes da análise devem focar naquilo que foi insatisfatório e indicar a melhor opção regulatória, com o cuidado já explicado de que as ações levam em conta os critérios relevantes estabelecidos durante a coleta de evidências e a ponderação correspondente para a solução do problema regulatório. Para alcançar tal resultado, é necessário o uso de ferramenta numérica, em forma de uma matriz de desempenho, na qual é possível determinar qual a melhor alternativa de ação em função dos critérios definidos. As matrizes de desempenho podem ser qualitativas, sem peso e nem valor, ou podem ser muito complexas na atribuição prévia dos pesos, valores e ponderações.

Cada critério recebe um score e um peso, de acordo com sua contribuição esperada para a obtenção dos objetivos definidos e a ponderação é o resultado da multiplicação de cada peso pelo valor correspondente. Os resultados são sujeitos às revisões de algumas variáveis, como pesos ou valores, em caso de as opções regulatórias apresentarem o mesmo resultado, bem como pode ocorrer refinamento das mesmas opções. Entretanto, são necessários alguns cuidados para o emprego da metodologia, como a validação científica do método, considerar as visões dos diferentes atores no processo de análise, proceder ao enquadramento do problema a ser solucionado, a escolha de um método que contemple os objetivos da decisão. Deve-se evitar enquadramento metodológico inadequado e atribuição de pesos aos critérios arbitrariamente, pois podem produzir resultados inadequados. Assim, o uso do Analytic Hierarchy Process — AHP para a elaboração dos pesos dos critérios será essencial, pois o método permite que se expresse preferência entre critérios utilizando julgamentos verbais, em vez de valores numéricos, considerando um cenário em que a quantificação não é possível.

METODOLOGIA DE CÁLCULO AHP

O método AHP (*Analytic Hierarchy Process – Método de Análise Hierárquica*) é um método para análise multicritério suficiente e ideal para análises com dados indisponíveis, inacessíveis ou desestruturados parcialmente para consolidação, assim como também é útil para análise com aspectos subjetivos e complexos.

O método de decisão multicritério *Analytic Hierarchy Process — AHP* (Método de Análise Hierárquica) contribui para a tomada de decisão com base em fatores de natureza quantitativa ou qualitativa. Por meio do AHP, as relações entre os critérios são decompostas e sintetizadas com o objetivo de priorizar os indicadores, aproximando-se de uma melhor resposta de medição única de desempenho. Uma vez que a metodologia foi desenvolvida para medição relativa, o foco não é a exata medição de algumas quantidades, mas sim nas proporções entre elas. Em suma, o objetivo ideal é reduzir o estudo de sistemas a uma sequência finita de comparações aos pares[63].

O método está alicerçado em três princípios:

1. construção de hierarquias: um problema complexo geralmente requer a estruturação dos critérios em uma hierarquia, por ser um procedimento natural do raciocínio humano. O método AHP permite a estruturação dos critérios, sendo a estruturação em árvore a mais utilizada, na qual o critério de mais alto nível é decomposto a níveis mais detalhados.

2. definição de prioridades: tais prioridades são definidas a partir de comparações par a par dos elementos, à luz de determinado critério.

3. consistência lógica: o método permite, por meio da proposição de índices, avaliar a consistência da definição de prioridades, ou seja, é capaz de verificar a consistência dos julgamentos. Cotidianamente, as pessoas têm maior facilidade para expressar preferência entre critérios utilizando julgamentos verbais do que valores numéricos. Dessa maneira, relações entre números e termos linguísticos foram propostas como forma de apoiar os tomadores de decisão no processo de definição das prioridades.

A tabela 1D apresenta a associação entre julgamentos verbais e a escala de intensidade de importância utilizada.

Tabela 1D. Comparações entre as notas de julgamento - AHP.

Importância Relativa			
Igual importância	1		
Moderadamente mais importante	3	Moderadamente menos importante	1/3
Mais importante	5	Menos importante	1/5
Fortemente mais importante	7	Fortemente menos importante	1/7
Extremamente mais importante	9	Extremamente menos importante	1/9

Os valores da intensidade de cada Importância Relativa podem ser explicados da seguinte maneira:

1 - Mesma importância (os dois critérios contribuem igualmente para o objetivo).

3 - Importância pequena de um critério sobre o outro (a experiência e o julgamento favorecem levemente um critério em relação ao outro).

5 - Importância grande ou essencial (experiência e o julgamento favorecem fortemente um critério em relação ao outro).

7 - Importância muito grande ou demonstrada (um critério é muito fortemente favorecido em relação ao outro e seu domínio é demonstrado na prática).

9 - Importância absoluta (a evidência favorece um critério em relação ao outro com o mais alto grau de certeza) [64].

No que se refere aos inversos dos valores anteriores, pode ser entendido da seguinte forma: se o critério k recebe um determinado valor quando comparado com o critério n, então o critério n tem o valor inverso quando comparado com k.[65]

A estruturação hierárquica dos critérios de qualquer projeto tem importância para a análise multicritério, demonstrada conforme quadro 2D:

Quadro 2D – Estrutura Hierárquica

Dimensão	Critério Global	Critério Específico
A	A1	A11
		A12
	A2	A21
		A22
		A23
	A3	A31
B	B1	B11
		B12
	B2	B21
		B22
	B3	B31
		B32
C	C1	C11
		C12
	C2	C21
		C22
	C3	C31
		C32
D	D1	D11
		D12
	D2	D21
		D22
		D23
		D23

Uma vez definida a estrutura hierárquica, faz-se a comparação par a par dos critérios com objetivo de definir a importância relativa dos critérios. A tabela 2D exemplifica a matriz de comparação paritária entre os critérios específicos do determinado critério global A.

Tabela 2D - Exemplo de matriz de comparações paritárias

Critérios Específicos	A1	A2	A3	A4
A1	1	3	9	3
A2	1/3	1	5	3
A3	1/9	1/5	1	1/3
A4	1/3	1/3	3	1

Após o preenchimento da matriz de comparação paritária, calcula-se o vetor peso para destacar a importância relativa de cada critério com relação aos demais.[66] A tabela 3D expressa o vetor peso cuja soma dos valores expressos em cada coluna é igual a 1.

Tabela 3D - Tabela de Normalização

Crítérios Específicos	A1	A2	A3	A4	Média	Peso
A1	0,56	0,66	0,50	0,41	0,54	54%
A2	0,19	0,22	0,28	0,41	0,27	27%
A3	0,06	0,04	0,06	0,04	0,05	5%
A4	0,19	0,07	0,17	0,14	0,14	14%
	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	100%

Embora a consistência seja importante para um tomador de decisão, raramente comparações de pares são perfeitamente consistentes. Uma forma de solucionar isso, é avaliar o grau de consistência por meio do cálculo do Resultado da Consistência — RC. Se o valor do RC for inferior a 0,1 o grau de consistência é satisfatório, mas se RC for superior a 0,1 é possível a existência de inconsistências e o método AHP não deverá ser utilizado[67].

Isso posto, no presente trabalho, além do processo de escolha dos critérios, foi realizada a classificação das opções regulatórias e sua ordenação de maneira hierárquica, com base nos critérios pertinentes, de modo a desenhar o conjunto de opções regulatórias que melhor atinja o objetivo estabelecido nessa AIR. A partir disso, foram discutidos os resultados. Consequentemente, o processo teve duas fases. Na primeira, foi realizada a definição e a priorização dos critérios, e na segunda, a definição e a priorização das opções hierarquicamente construídas. As opções regulatórias foram divididas e ordenadas hierarquicamente em dois grupos temáticos (obrigatoriedade de publicação de preço de lista e requisitos exigidos em contratos), a fim de se evitar o problema conhecido como sobreclassificação[68].

Para evitar a sobreclassificação na tomada de decisão multicritério, é importante que os critérios sejam ponderados de acordo com sua importância relativa para o problema em questão. Isso pode ser feito por meio de técnicas de análise de decisão multicritério, como o Método AHP (Analytic Hierarchy Process) ajustado ou o Método ELECTRE (Elimination Et Choix Traduisant la Réalité) ou PROMETHEE (Preference Ranking Organization Method for Enrichment Evaluation). Essas técnicas permitem que os decisores atribuam pesos aos critérios com base em suas preferências individuais ou nas preferências do grupo, garantindo que a decisão final leve em consideração todos os critérios relevantes de maneira adequada.

Assim, considerando os objetivos definidos neste estudo, a comparação das alternativas (opções regulatórias) e a consequente seleção da melhor delas, foi feita de acordo com os procedimentos definidos pelo método AHP, a partir de um conjunto de critérios pré-definidos. Quanto ao exercício, foi baseado na construção de matrizes de decisão e o descarte progressivo das alternativas menos viáveis – construindo um caminho direcionado às opções mais desagregadas da estrutura hierárquica.

[1] fornecedores atacadistas – participantes, do lado da oferta, do mercado atacadista primário de derivados de petróleo e biocombustíveis;

[2] preço ofertado pelo comprador: preço máximo da comercialização efetuada, resultado de uma oferta de preço ou lance pelo comprador, 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

[3] ANP, **Preços e Defesa da Concorrência**, disponível em: <<https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/precos-e-defesa-da-concorrenca>>.

[4] 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>>.

[5] 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/revisao-da-politica-de-precos-de-diesel-e-gasolina.htm>>.

[6] Aliada à escalada na cotação do dólar e no preço do barril de petróleo no mercado internacional.

[7] Houve bloqueios logísticos em todo o País, que se estendeu por mais de dez dias, com sérias implicações no abastecimento de mercadorias, na atividade econômica em geral e na arrecadação de tributos.

[8] A TPC é um instrumento que objetiva tornar público determinado assunto, colhendo 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-contribicoes/2018/tomada-publica-de-contribicoes-no-1-2018-precos-dos-combustiveis>>

[9] CADE, Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Nota Técnica nº 37/2018/DEE-CADE, p. 79-80. Brasília.

[10] Informações mais detalhadas estão disponíveis 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>>.

[11] Disponível em < <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/consultas-e-audiencias-publicas/consulta-audiencia-publica/consulta-e-audiencia-publicas-no-20-2018>>.

[12] Disponível em < <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/consultas-e-audiencias-publicas/consulta-audiencia-publica/consulta-e-audiencia-publicas-no-4-2019>>.

[13] Disponível em < https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/consultas-e-audiencias-publicas/consulta-audiencia-publica/arquivos/cp-4-2019/4-nota-tecnica-sdr_n68-2018.pdf>

[14] Disponível em < https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/consultas-e-audiencias-publicas/consulta-audiencia-publica/arquivos/cp-4-2019/5-nota-tecnica-sdr_n142-2018.pdf>.

[15] Documento SEI nº 0996380

[16] Esta Resolução dispõe sobre os procedimentos de remessa de informações à ANP por diversos agentes regulados.

[17] 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. Neste caso, também é possível que a divulgação da informação aconteça com uma defasagem temporal. Estes elementos visam tanto preservar informações abrangidas por sigilo legal ou minimizar possíveis efeitos anticoncorrenciais, conforme o artigo 12 da Resolução ANP nº 795/2019.

[18] Documento SEI 1438149

[19] Por meio de Consultas e Audiências Públicas e do Workshop realizado em 2019.

[20] Importa destacar que, no mínimo, 46% dos agentes consideraram ao menos médio o grau de dificuldade encontrado na operacionalização dos procedimentos necessários à implementação da norma (protocolo de documentos, prazos, renegociação contratual, interface com a ANP, compreensão da resolução e compreensão dos pareceres emitidos pela ANP).

[21] Destaca-se, no entanto, que 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.

[22] 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. 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%.

[23] Destaca-se que, se não fosse a norma, 54% dos contratos de fornecimento teriam cláusulas de restrição de destino do produto comercializado.

[24] De modo agregado, 83% dos agentes participantes da pesquisa 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. 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 ela (34%), 50% dos produtores discordaram totalmente e, os demais 50% mostraram-se indiferentes.

[25] Os três principais pontos negativos da norma destacados pelos agentes foram: (i) o fato de a vedação recair sobre uma prática comum de mercado, (ii) intervenção na liberdade de negociação entre as partes e, (iii) inibição da otimização logística de entrega dos produtos.

[26] Dos 53 agentes que responderam à questão 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”), 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.

[27] Os principais comentários apresentados pelos agentes que consideraram, na resposta à pergunta 17 (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”), 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).

[28] Cerca de 72% dos agentes que responderam à questão 38 da pesquisa de percepção.

[29] Disponível em: <<https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/consultas-e-audiencias-publicas/consulta-audiencia-publica/consulta-publica-no-11-2021>>.

[30] Mais detalhes em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/precos-e-defesa-da-concorrenca/precos/transparencia-de-precos-de-produtores-importadores-e-distribuidores>. Acesso: 25/01/2024.

[31] Mesmo que a homologação prévia venha a ser extinta, conforme proposta da SDL abordada ao longo deste relatório, os contratos continuarão sendo objeto de verificação dos requisitos impostos pelas normas no que tange a transparência de preços e cumprimentos de requisitos contratuais. Essa verificação, porém, passará a ser feita por meio de modelos de contrato e monitoramento a posteriori.

[32] Aditivo nº 6 ao Termo de Compromisso de Cessação. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?HJ7F4wnlPj2Y8B7Bj80h1lskjh7ohC8yMfhLoDBLddwum12QX0EAMSIwjsYzBSq35MhFCdSjPwJ2vTx2SwGJTotn_nh1RA1j0Cw0U1s360qU89gR8FFD11cezlJGG0.

[33] Foram utilizados dados do exercício de 2023, disponíveis quando da conclusão desta seção.

[34] Energéticos e não energéticos oriundos de refinarias, centrais petroquímicas, UPGNs e outros produtores.

[35] De acordo com os dados estatísticos referentes ao ano de 2021 as importações de derivados de petróleo foram de cerca de 34 milhões de m³ e a exportações estiveram em torno de 20 milhões de m³.

[36] Dados referentes a 31/12/2023.

[37] Optou-se por apresentar os dados referentes a 2019 tendo em vista serem mais representativos do cenário nacional de refino quando da publicação da Res795/2019.

[38] Indica-se que de acordo com os termos do TCC, o Inquérito Administrativo não imputou uma conduta ilícita por parte da Petrobras e não representa reconhecimento de prática de qualquer ato ilícito pela empresa. O TCC consubstancia os esforços de cooperação entre o Conselho e Petrobras para execução do relevante e voluntário desinvestimento na área de refino pretendida pela empresa.

[39] A nova proprietária da Refinaria Landulpho Alves (RLAM) é a empresa Acelen, companhia criada pelo fundo Mubadala Capital. Conforme <https://www.acelen.com.br/comunicacao/acelen-e-a-nova-proprietaria-da-rlam/>. A operação foi aprovada sem restrições pelo Cade conforme <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/06/10/petrobras-tem-aprovacao-do-cade-para-venda-da-refinaria-rlam-ao-grupo-mubadala.ghtml>.

[40] Foi vendida para a Ream Participações S.A (Ream), que faz parte do Grupo Atem, conjunto de sociedades sob controle comum com atuação no ramo de combustíveis, logística rodoviária e fluvial e construção naval, entre outras, sendo a principal delas a Atem's Distribuidora de Petróleo S.A. (Atem Distribuidora), sociedade fundada há mais de duas décadas, com atuação no Norte do país. A operação foi aprovada pelo Cade com restrições. Conforme Cade, Notícias. **Cade aprova, com restrições, venda da Refinaria Isaac Sabbá para a Ream Participações**. Disponível em < <https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/cade-aprova-com-restricoes-venda-da-refinaria-isaac-sabba-para-a-ream-participacoes>>.

[41] A compradora foi a F&M, subsidiária integral de Forbes & Manhattan Inc., um banco com atuação global cujo portfólio de investimentos tem como foco, principalmente, os setores de infraestrutura, recursos naturais, agricultura, tecnologia e telecomunicações. A operação não preencheu os critérios de faturamento do art. 88 da Lei 12.529/11, conforme parecer 588/2021/CGAA5/SGA1/SG, processo administrativo Cade 08700.006865/2021-37. Referido parecer concluiu “pelo não conhecimento da Operação, com o consequente arquivamento do processo sem análise de mérito e a manutenção da taxa processual recolhida em virtude da movimentação da máquina estatal.” Disponível em https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?HJ7F4wnlPj2Y8B7Bj80h1lskjh7ohC8yMfhLoDBLddZyK7Ko6GgYdC1IUPUX0R29kv9xFx2YCT8h9qm4P8qDA4_iC5MKIR2QXXJiOP7QxQvRUwVxqo805m8lxQQPDE8.

[42] No âmbito do processo administrativo 08700.004304/2022-84, conforme Certidão de Trânsito em Julgado do Cade, disponível em < https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?HJ7F4wnlPj2Y8B7Bj80h1lskjh7ohC8yMfhLoDBLddY50IXGJ1NqtljyG77UpMN6geJCUTYHiPtYIlnLbDPZugV36P3Mh7v3hVyyLG0c8qrYec7Y32bn83TOIH_wgZ9>. Acesso em 19/01/24.

[43] **Petrobras informa sobre rescisão de contrato de venda da refinaria LUBNOR**. Comunicados ao Mercado. Rio de Janeiro, 27 de novembro de 2023. Disponível em < <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/25fdf098-34f5-4608-b7fa-17d60b2de47d/b1d0b564-54c0-eb87-83f0-c6e6d451139?origin=1>>. Acesso em 19/01/24.

[44] A 3R Potiguar é uma sociedade de origem brasileira controlada pelo Grupo 3R, constituída para ser a entidade veículo da operação. “ A operação consistiu na aquisição, pela 3R Potiguar, da integralidade da propriedade e participação detida pela Petrobras (i) no conjunto de ativos que compõem as atividades de produção de óleo e gás, incluindo 22 concessões de campos de petróleo e gás terrestres e em águas rasas, e a infraestrutura de produção e escoamento que os atendem, (ii) nos respectivos ativos industriais envolvidos, sendo estes a Refinaria Potiguar Clara Camarão (“RPCC”), as unidades de processamento de gás natural de Guamaré, o terminal de uso privativo de Guamaré (“Terminal de Guamaré”) (em conjunto, “ATI”), e (iii) no pier de apoio logístico para cargas e passageiros (“Porto de Guamaré”), todos localizados no estado do Rio Grande do Norte-RN (“Polo Potiguar” ou “Ativos”). (Conforme

[45] A operação foi apreciada pela Superintendência Geral do Cade por meio do Parecer 110/2022/CGAA5/SGA1/SG (processo administrativo Cade nº 08700.001265/2022-63). Segundo mencionado Parecer “considerando que as estimativas de market share conjunto das Requerentes no mercado horizontalmente sobreposto, em todos os cenários analisados, situam-se abaixo de 20%, conclui-se que a operação não acarreta prejuízos ao ambiente concorrencial, enquadrando-se na hipótese de **procedimento sumário** do art. 8º, inciso III, da Resolução nº 2/12.” [Grifo Nosso]. A operação foi aprovada sem restrições conforme Despacho SG nº 352/2022 e o processo encontra-se transitado em julgado no Cade. Disponível em <https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?1MQnTNkPQ_sX_bghfgNtnzTLgP9Ehbk5U0JvmyzesnbE-Rf6Pd6hBcedDS_xdwMQMK6_PgwPd2GFLjH0OLyFX8340MhjL03JK1ADcZsOLUkmfubuD1YD007bsEYbve1>

[46] No caso da Lubnor, o contrato de venda para a Grepar foi rescindido pela Petrobras em novembro de 2023, conforme já exposto neste Relatório.

[47] O índice “I-5” constitui indicador de efetividade que visa a medir 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), se os parâmetros eram suficientes para reduzir a assimetria de informações entre as partes, viabilizando o acompanhamento da evolução do preço pactuado ao longo da vigência contratual.

[48] 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 para exigir critérios que concedam às partes contratantes maior previsibilidade da evolução dos preços ao longo do período de vigência do contrato é quase nulo. Inicialmente, limitou-se à possibilidade de exigir dos contratantes termo de manifestação quanto à suficiência das condições de formação e reajuste apresentadas em contrato no intuito de atingir o objetivo regulatório de reduzir a assimetria de informação entre as partes.

[49] Ver em especial, item 332 e 333 da ARR.

[50] Conforme consta no Diagnóstico da Concorrência na Distribuição e Revenda de Combustíveis Automotivos ao se referir à política de preços da Petrobras, mas poderia ser de qualquer fornecedor detentor de uma área de influência: “Devido ao poder de mercado que detém a Petrobras, a sua política de precificação dos derivados de petróleo tem crucial importância para o ambiente concorrencial não apenas da atividade de fornecimento primário (produção e importação), como também da distribuição, o elo seguinte da cadeia”. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-contenido/publicacoes/livros-e-revistas/diagnostico-da-concorrancia-na-distribuicao-e-revenda-de-combustiveis-automotivos-1>

[51] De acordo com Queiroz (2018), sem transparência e previsibilidade com relação ao comportamento dos preços, inviabiliza-se, por exemplo, a possibilidade de uma empresa entrante estabelecer um cálculo econômico que aponte uma taxa de retorno adequada em um investimento tão intensivo em capital e de longo prazo de maturação, como o requerido no segmento de refino.

[52] Nos termos do art 4º da Resolução CNPE nº 17/2017, alterado pela Resolução CNPE nº 3/2020 a ANP implementou a Oferta Permanente de blocos exploratórios e áreas com acumulações marginais para outorga de contratos de concessão para exploração ou reabilitação e produção de petróleo e gás natural. Em dezembro de 2021, foi publicada a Resolução CNPE nº 27/2021, que altera a Resolução CNPE nº 17/2017, estabelecendo como preferencial o sistema de Oferta Permanente para oferta de áreas para exploração e produção de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos. Dessa forma, a ANP está autorizada a definir e licitar em Oferta Permanente, no regime em concessão, blocos em quaisquer bacias terrestres ou marítimas, bem como licitar campos devolvidos ou em processo de devolução. Disponível em < <https://www.gov.br/anp/pt-br/rodadas-anp/oferta-permanente/oferta-permanente>>. Acesso em janeiro de 2024.

[53] A vedação ao uso de cláusula de restrição de destino é comum, por exemplo, no mercado de GNL. *A União Europeia, em 2001, estabeleceu a cláusula se configura como uma prática anti-competitiva e proibiu que novos contratos de GNL incluíssem tal restrição. O órgão de regulação econômica no Japão vem sinalizando que seguirá o mesmo caminho europeu, o que incentivaria os demais países asiáticos a fazerem o mesmo. Outro impulso para o abandono da restrição está na sinalização dos exportadores dos EUA de não incluir as cláusulas nos novos contratos, fornecendo total flexibilidade de destino dos cargos.”*

[54] <https://www.accc.gov.au/about-us/publications/reducing-fuel-price-variability-report-december-2001> . Consultado em 13/01/2025.

[55] Cabe esclarecer que dar tratamento isonômico não significa tratar todos, independentemente de suas circunstâncias, de modo idêntico. Em verdade, a isonomia se constitui a partir do tratamento materialmente igualitário, e não apenas formalmente igualitário. Dito de outra forma, a igualdade de tratamento deve ser dada àqueles que se encontram em situações idênticas. Caso a ação do Poder Público não enderece as especificidades e circunstâncias dos destinatários de seus atos, ele violará o princípio da impessoalidade. Sobre o princípio da impessoalidade, preceitua o eminente administrativista José dos Santos Carvalho Filho: O princípio objetiva a igualdade de tratamento que a Administração deve dispensar aos administrados que se encontrem em idêntica situação jurídica. Nesse ponto, representa uma faceta do princípio da isonomia.

No mesmo sentido, Rafael Carvalho Rezende Oliveira defende: A Administração Pública deve dispensar tratamento impessoal e isonômico aos particulares, com o objetivo de atender a finalidade pública, sendo vedada a discriminação odiosa ou desproporcional, salvo o tratamento diferenciado entre pessoas que estão em posição fática de desigualdade, com o objetivo de efetivar a igualdade material.

Por fim, Inocêncio Mártires Coelho é certo ao sintetizar o significado do princípio da isonomia: Quanto ao princípio da isonomia, significa em resumo tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida da sua desigualdade.

Esclarecido este ponto inicial, fica clara a legitimidade e proporcionalidade de atuação da Agência ao oferecer tratamento diferenciado considerando suas particularidades e, neste caso, o tamanho de cada operação.”

[56] Na ARR, a maioria dos agentes considerou a vedação ao uso da cláusula de destino como benéfica ao processo competitivo no mercado ou mostrou-se indiferente à medida (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. 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 ela (34%), 50% dos produtores discordaram totalmente e, os demais 50% mostraram-se indiferentes)

[57] A regulação das atividades de distribuição de combustíveis líquidos (exceto dos combustíveis de aviação) determina que a contratação entre distribuidor e produtor se dará estabelecendo volume anual.

[58] A Portaria ANP nº 297/2001 institui a obrigatoriedade de apresentação de dados relativos à comercialização, preços (FOB ou CIF) e volumes no ponto de fornecimento de gasolinas A e A Premium, óleo diesel, biodiesel e misturas óleo diesel/biodiesel, gás liquefeito de petróleo, óleos combustíveis 1A, 2A, 1B e 2B, produtos asfálticos CAP e ADP, nafta petroquímica, querosene de aviação, gás natural veicular, industrial, doméstico e comercial por produtor e importador.

[59] Quanto a esse aspecto, vale esclarecer que a regra não tem o condão de restringir o “modelo” de formação de preço do ofertante, tampouco inibir soluções alternativas. O ofertante é livre para formar seu preço e suas respectivas soluções alternativas da maneira que julgar mais conveniente, desde que, estes elementos estejam claramente informados à outra parte do contrato, em especial quando da assunção de compromissos volumétricos.

[60] Referente à publicação do preço de lista. A exigência para a publicação do preço ofertado pelo comprador não constava do Relatório Preliminar posto em Consulta Prévia.

[61] OCDE. Information Exchanges Between Competitors Under Competition Law. Series Roundtables on Competition policy. Num. 115

[62] As contribuições aqui listadas foram apresentadas na Consulta Prévia ao Relatório Preliminar de AIR. A proposta, à época, obrigava a apresentação de modelos de contrato apenas por produtores. No presente relatório, a obrigação recai sobre fornecedores atacadistas com certa representatividade de mercado. Medida proposta após considerações recebidas na Consulta Prévia.

[63] O Decision Support Systems Glossary (DSS, 2006) define AHP como “uma aproximação para tomada de decisão que envolve estruturação de multicritérios de escolha numa hierarquia. O método avalia a importância relativa desses critérios, compara alternativas para cada critério, e determina um ranking total das alternativas”. O método permite que, pelo uso dos valores dos julgamentos das comparações paritárias baseados em experiência, em intuição e em dados físicos, seja possível lidar com aspectos qualitativos e quantitativos de um problema de decisão, assumindo a tolerância de inconsistências como uma condição da realidade. Dessa forma, o AHP mede todos os fatores qualitativos e quantitativos, tangíveis ou intangíveis, para emular um modelo realista.

[64] É possível empregar números pares e seus inversos para os julgamentos, a fim de a razão de consistência (RC) permanecer abaixo de 0,1.

[65] Importa indicar que, em se tratando de números racionais e razões resultantes da escala, se a consistência tiver de ser forçada para obter valores numéricos i , deve ser somente para completar a matriz.

[66] Aplica-se à matriz de comparação paritária a seguinte equação de média geométrica:

$$w_i = (\prod_{j=1}^n a_{ij})^{1/n}$$

$$\sum_{i=1}^n w_i = 1$$

Sendo:

w_i : peso do critério i ;

a_{ij} : valor de importância do critério i em relação ao critério j .

Aplicando-se a equação 1 à matriz apresentada na Tabela 2D obtém-se o vetor peso, cuja soma de linhas é igual a 1, conforme a tabela 3D: SAATY, T. L (1980). The Analytic Hierarchy Process. N. York, USA: McGraw-Hill.

[67] O cálculo de RC é definido pela equação 2:

$$RC = (\lambda_{\max} - n) / (n - 1)$$

IR

Sendo:

- n é a ordem da matriz; e
- λ_{\max} é dado pela equação 3: $\lambda_{\max} = \sum_{i=1}^n w_i A w_i / w_i$
- A é a matriz de comparação paritária; e
- w é o vetor peso.

Já IR é definido como Índice Randômico Médio, que varia com o tamanho da matriz, mostrado na Tabela 2 para matrizes de ordem 1 a 11.

Tabela 5. Índice Randômico Médio do AHP em função do tamanho da matriz.

Dimensões da matriz (n)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Valores de RI	0	0	0,58	0,9	1,12	1,24	1,32	1,41	1,45	1,49	1,51

No exemplo acima, o valor para a matriz exemplificada foi de RC igual a 0,042, valor classificado como consistente, pois a Razão de Consistência sugerida é menor que 0,1. (Saaty, 1980)

[68] A sobreclassificação em tomada de decisão com base em metodologia multicritério ocorre quando um método de tomada de decisão é muito complexo e considera muitos critérios para avaliar alternativas, mas não leva em consideração o peso e a importância desses critérios. Isso pode levar a uma decisão que favorece uma alternativa em detrimento de outras, mesmo que essa alternativa não seja a melhor escolha globalmente. Por exemplo, suponha um gestor que tenha que escolher entre três fornecedores para adquirir um produto considerando vários critérios, como: preço, qualidade do produto, tempo de entrega, confiabilidade do fornecedor e suporte pós-venda. Se este gestor atribuir o mesmo peso para cada critério, ele pode acabar escolhendo um fornecedor que oferece um preço mais baixo, mas que tem um tempo de entrega mais longo e um suporte pós-venda menos eficiente.



Documento assinado eletronicamente por **ABEL ABDALLA TORRES**, Coordenador de Defesa da Concorrência e Regulação Econômica, em 08/07/2025, às 17:42, 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 **MARCO ANTONIO BARBOSA FIDELIS**, Assessor Técnico de Defesa da Concorrência e Regulação Econômica, em 08/07/2025, às 17:45, 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 **ANDRE SURIANE DA SILVA**, Agente Público, em 08/07/2025, às 17:48, 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 **LUIS CLAUDIO DA SILVA CARVALHO**, Especialista em Regulação, em 08/07/2025, às 18:43, 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 **LAURA RODRIGUES ALVES SOARES**, Coordenadora de Estudos Econômicos, em 09/07/2025, às 08:18, 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 **LUIS EDUARDO ESTEVES**, Superintendente de Defesa da Concorrência, em 09/07/2025, às 10:20, 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 **5104683** e o código CRC **1AC45C36**.