



Nota Técnica Conjunta nº 1/2018/DG/DIR1/DIR2/SBQ/CPT/ANP.

Rio de Janeiro, 16 de julho de 2018.

Assunto: **Tomada Pública de Contribuições (TPC) sobre a periodicidade de repasse dos reajustes de preços nos combustíveis.**

Referência: **Processo nº 48610.005908/2018.**

1. OBJETIVO

Analisar as contribuições recebidas durante a Tomada Pública de Contribuições (TPC), instrumento aplicado pela Agência para consultar a sociedade sobre a conveniência de se estabelecer periodicidade do repasse dos reajustes dos preços de combustíveis aos consumidores, e para avaliar as alternativas para tomada de decisão.

2. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

A Lei nº 9.478, de 06/08/1997, em seu art. 1º, estabelece como objetivos das políticas nacionais para o aproveitamento racional das fontes de energia:

I - preservar o interesse nacional;

II - promover o desenvolvimento, ampliar o mercado de trabalho e valorizar os recursos energéticos;

III - proteger os interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos;

IV - proteger o meio ambiente e promover a conservação de energia;

V - garantir o fornecimento de derivados de petróleo em todo o território nacional, nos termos do § 2º do art. 177 da Constituição Federal;

VI - incrementar, em bases econômicas, a utilização do gás natural;

VII - identificar as soluções mais adequadas para o suprimento de energia elétrica nas diversas regiões do País;

VIII - utilizar fontes alternativas de energia, mediante o aproveitamento econômico dos insumos disponíveis e das tecnologias aplicáveis;

IX - promover a livre concorrência;

- X - atrair investimentos na produção de energia;*
- XI - ampliar a competitividade do País no mercado internacional.*
- XII - incrementar, em bases econômicas, sociais e ambientais, a participação dos biocombustíveis na matriz energética nacional*
- XIII - garantir o fornecimento de biocombustíveis em todo o território nacional;*
- XIV - incentivar a geração de energia elétrica a partir da biomassa e de subprodutos da produção de biocombustíveis, em razão do seu caráter limpo, renovável e complementar à fonte hidráulica;*
- XV - promover a competitividade do País no mercado internacional de biocombustíveis;*
- XVI - atrair investimentos em infraestrutura para transporte e estocagem de biocombustíveis;*
- XVII - fomentar a pesquisa e o desenvolvimento relacionados à energia renovável;*
- XVIII - mitigar as emissões de gases causadores de efeito estufa e de poluentes nos setores de energia e de transportes, inclusive com o uso de biocombustíveis.*

De destacar a importância e o dever de observância pela Agência dos objetivos consubstanciados nos dispositivos III, V, IX e X acima expostos porquanto é o órgão responsável pela implementação da política de petróleo, gás natural e biocombustíveis no país..

Em adição, o inciso I, do art. 8º, do mesmo diploma legal, atribui à ANP:

*"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** (grifo nosso);"*

3. CONTEXTUALIZAÇÃO DA TOMADA PÚBLICA DE CONTRIBUIÇÕES (TPC)

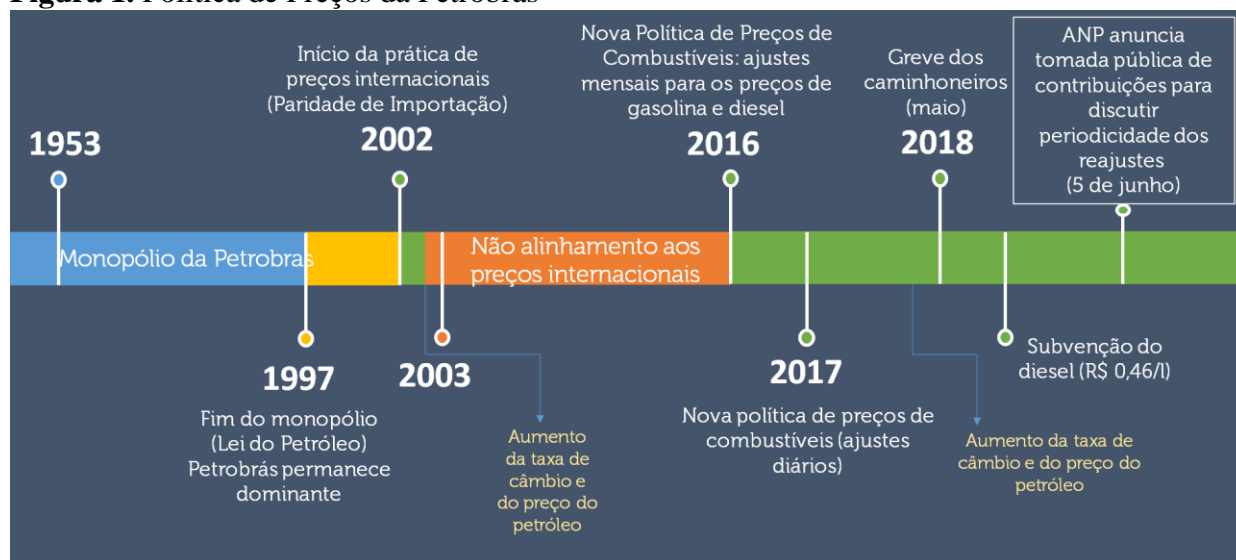
3.1. Breve histórico da política de preços de combustíveis praticada no País com ênfase na atuação da Petrobras

Desde o ano de 2002, vigora no Brasil regime de liberdade de preços em todos os segmentos do mercado de combustíveis: produção, distribuição e revenda. Isso significa que não há qualquer tipo de tabelamento nem fixação de valores máximos e mínimos de preços e margens, ou qualquer exigência de autorização oficial prévia para reajustes de derivados de petróleo, de gás natural e de biocombustíveis.

Os preços dos combustíveis ao consumidor final variam como consequência dos preços nos produtores, dos tributos federais e estadual incidentes ao longo da cadeia de comercialização (PIS/ Cofins, Cide e ICMS), dos custos e despesas operacionais e de transporte de cada empresa, dos biocombustíveis adicionados ao diesel e à gasolina e das margens de distribuição e de revenda.

A figura 1 mostra a evolução da política de preços da Petrobras, detentora de aproximadamente 98% da capacidade de refino no país. Não obstante a liberação dos preços de derivados de petróleo ocorrida em 2002, deixaram de ser implementadas medidas que estimulassem a concorrência, ao que se somou a adoção, até 2016, de política de preços não alinhada ao mercado externo, com diferencial de preços do mercado interno em relação aos internacionais.

Figura 1. Política de Preços da Petrobras



Fonte: ANP

Em 2016, mudanças na gestão da estatal e no Executivo Federal levaram à adoção de nova política de preços de combustíveis pela empresa. Desta feita, fundada no alinhamento ao mercado internacional, levada, num primeiro momento, ao consumidor por meio de reajustes mensais para o diesel e a gasolina. Tais reajustes passaram a variações diárias em julho de 2017. De acordo com comunicados da empresa ao mercado, a mudança de reajustes mensais para diários ocorreu em razão do comportamento das importações e da sua perda de *market share*, com sua participação nas importações entre 2015-2017, recuando de 83,7% para 21,4%, na gasolina, e de 84,2% para 4,3%, no óleo diesel.

3.2 - A greve dos caminhoneiros em maio de 2018

A escalada recente na cotação do dólar e no preço do barril de petróleo no mercado internacional, aliada à política de reajustes diários nos preços de comercialização de diesel e gasolina pela Petrobras com paridade de importação, em ambiente de competição imperfeita devido ao monopólio de fato exercido pela empresa no segmento de refino, provocou aumento expressivo nos preços de revenda ao consumidor final em um curto intervalo de tempo.

Esse quadro levou à insatisfação explícita da sociedade brasileira com os repasses diários aos preços, culminando com a greve dos caminhoneiros em todo o país, iniciada em 21 de maio de 2018 e que se estendeu por mais de dez dias, com sérias implicações ao abastecimento de combustíveis, de alimentos e outros bens, à atividade econômica em geral e à arrecadação de tributos da União e dos Estados.

No período do movimento paredista, a ANP adotou conjunto de medidas excepcionais, consubstanciado no Despacho nº 671/2018, voltado à gestão da crise de abastecimento de combustíveis, e tendo como objetivo garantir a continuidade do abastecimento e inibir preços abusivos. Após encerramento do movimento, as medidas foram revogadas pelo Despacho nº 700/2018.

3.3 – A subvenção ao diesel

A negociação entre governo federal e lideranças do movimento para o fim da greve dos caminhoneiros resultou, entre outras medidas, na concessão de subvenção econômica à comercialização de óleo diesel no território nacional por produtores e importadores, a ser concedida pela União, conforme determina a Medida Provisória nº 838, de 30 de maio de 2018.

A subvenção econômica na comercialização de óleo diesel será limitada ao valor total de R\$ 9,5 bilhões, equalizando parte dos custos dos produtores e importadores, no valor de R\$ 0,07 por litro até 07/06/18 e de R\$ 0,30 por litro durante o período compreendido entre 08/06/18 a 31/12/18.

Tal subvenção visa a assegurar, no curto prazo, a estabilidade dos preços do óleo diesel combustível de uso rodoviário, considerando a grande volatilidade e impacto sobre os preços ao consumidor, que afetam em grande medida o custo do frete rodoviário.

3.4 – A Tomada Pública de Contribuições - TPC

Além das atribuições que couberam à ANP na concessão da subvenção econômica à comercialização de óleo diesel, a Diretoria Colegiada da Agência aprovou, por unanimidade, a realização de uma Tomada Pública de Contribuições (TPC), que ocorreu por meio de Aviso, publicado no Diário Oficial da União (DOU) e disponibilizado no endereço eletrônico da ANP (www.anp.gov.br), no período de 11 de junho a 2 de julho de 2018, com o objetivo de consultar a sociedade sobre a conveniência de se estabelecer periodicidade do repasse dos reajustes dos preços de combustíveis ao consumidor.

A TPC constitui-se em instrumento que tem o objetivo de tornar público determinado assunto e colher sugestões da sociedade de forma mais ágil. Sua implantação considerou as competências legais da ANP previstas na Lei nº 9.478/1997 (Lei do Petróleo), para regulação do mercado e proteção dos interesses dos consumidores quanto a preço e oferta dos produtos e encontra respaldo nos procedimentos internos para realização de consulta e audiência públicas (Instrução Normativa nº 08/04).

Teve como público alvo entidades dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, todos os segmentos da cadeia de abastecimento, consumidores, instituições técnicas, bem como o público em geral dos diversos extratos da sociedade civil interessados nas atividades de regulamentação, monitoramento, controle e fiscalização de bens, produtos e agentes econômicos sujeitos à regulação da ANP.

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

A ANP apresentou a TPC a representantes do mercado de combustíveis, em reunião realizada em 06/06/18, com o objetivo de reforçar o diálogo com os agentes econômicos do mercado, ressaltando

a importância da participação de todo o setor. Estiveram presentes ao encontro 20 integrantes de instituições, como Fecombustíveis, Plural, Brasilcom, SindTRR, Sindigás, Petrobras, BP, NFX Combustíveis, Petrobahia, Abicom, Alesat e Refit.

3.5 - Motivação da TPC

As motivações específicas para a realização da TPC foram expostas no Aviso de Tomada Pública de Contribuições de 04/06/2018. A saber:

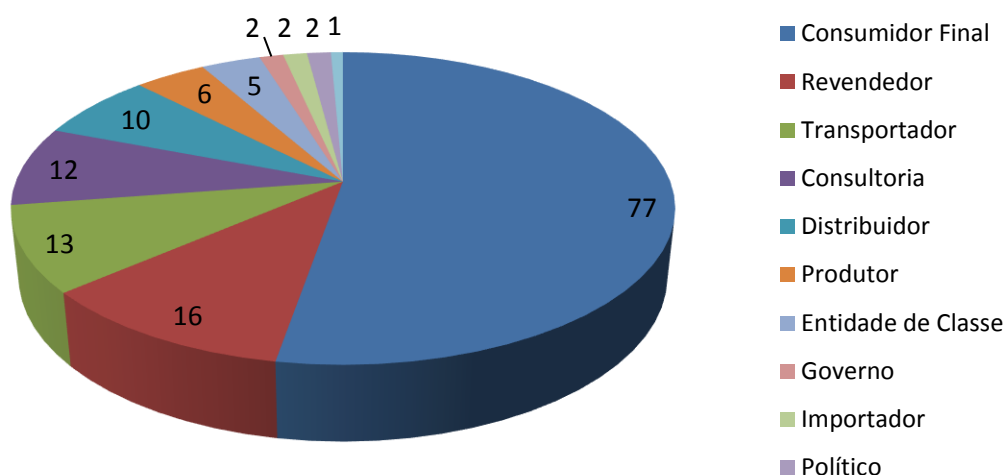
- a concentração de mercado hoje existente no setor de refino no Brasil;
- a existência dessa concentração de mercado exige um tratamento específico e excepcional, enquanto persistente essa situação de monopólio de fato;
- as constantes alterações do preço do petróleo e da taxa de câmbio, quando repassadas diariamente ao consumidor final, geram incerteza, insegurança e instabilidade para o mercado e consumidores, aptas a ensejar eventual regulação;
- embora a liberdade do estabelecimento de preço seja uma premissa respeitada pela ANP, decorrente da livre iniciativa, a ausência de efetiva concorrência no mercado de refino gera desequilíbrio no mercado passível de intervenção;
- estabelecer um período mínimo para reajustamento não significa interferência na formação do preço, que continua sendo livre;
- uma intervenção regulatória pode ser necessária enquanto existente o monopólio de fato gerador de falha de mercado, ou, pelo menos, até que haja alteração no atual quadro fático ou no modelo tributário atualmente existente, que reequilibre o mercado e proteja os consumidores;
- a competência constitucional da ANP, prevista no art. 177, § 2º, III da Constituição Federal, para regulação do monopólio da União;
- as competências legais da ANP, principalmente aquela prevista no art. 8º, I da Lei 9478/97, para regulação do mercado e proteção dos interesses dos consumidores quanto a preço e oferta dos produtos;
- embora abertas à livre iniciativa, as atividades relativas ao abastecimento nacional de combustíveis são consideradas de utilidade pública, conforme art. 1º, §1º da Lei 9847/99;
- a TPC é um instrumento que tem o objetivo de tornar público determinado assunto e colher sugestões da sociedade e dos demais entes públicos a respeito de temas de grande relevância, em respeito ao princípio democrático.

4. CONTRIBUIÇÕES RECEBIDAS DURANTE O PERÍODO DE CONSULTA PÚBLICA

Foram recebidos 179 e-mails que, após tratamento, resultaram em 146 manifestações, consolidadas no Anexo III, encaminhadas por manifestantes de perfis diversificados, incluindo, principalmente, consumidores finais (77), revendedores (16), transportadores (13), consultorias (12), e distribuidores (10), conforme gráfico 1.

Cabe destacar que, para a análise realizada, foi necessário considerar a representatividade de cada manifestante e não apenas o número absoluto de manifestações encaminhadas.

Gráfico 1. Quantidade de sugestões por perfil de manifestante



Fonte: Elaboração própria/ANP

Do total de manifestações encaminhadas, 24 foram de comentários gerais e 122 apresentaram sugestões de ações não limitadas ao questionamento formulado na TPC estritamente relacionado ao período de reajuste. Ofertaram outras opções com vistas a solucionar a questão da precificação dos combustíveis.

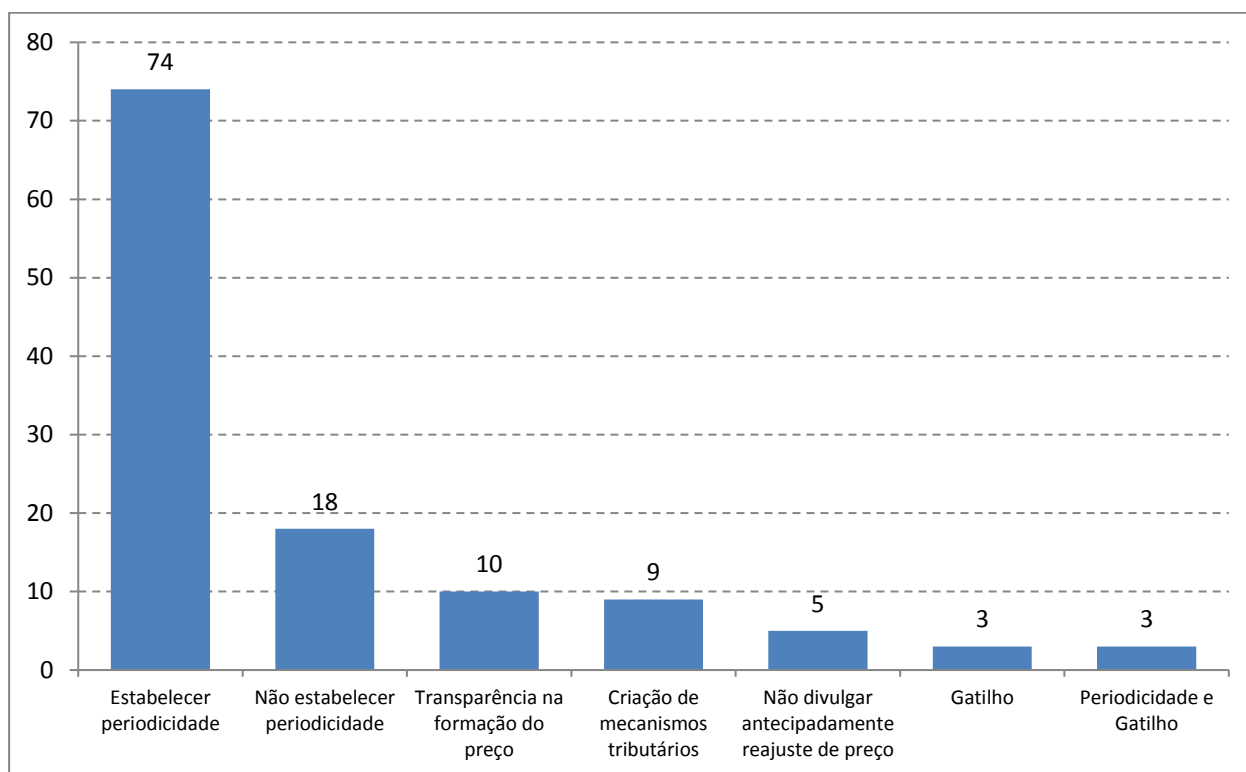
As sugestões foram agrupadas em 7 propostas:

- 1) não estabelecer periodicidade para reajuste de preço;
- 2) não permitir que haja divulgação antecipada de reajuste de preço;
- 3) estabelecer periodicidade mínima de reajuste de preço;
- 4) implementar mecanismo tributário de amortecimento;
- 5) implementar mecanismo de "gatilho"¹ para reajuste de preço;
- 6) combinar o mecanismo de "gatilho" com o estabelecimento de periodicidade mínima para reajuste de preço; e
- 7) dar transparência na formação de preços.

Conforme pode ser observado no gráfico 2, a opção "estabelecer periodicidade mínima de reajuste de preço" foi a mais representativa em termos absolutos, seguida por "não estabelecer periodicidade para reajuste de preço" e "dar transparência na formação de preços".

¹ O "gatilho" permite que o agente só reajuste os preços quando a variação atingir determinado percentual. Assim, se for fixado o "gatilho" de 2%, por exemplo, a empresa não poderá reajustar em 1,5%, ainda que seus cálculos indiquem a necessidade desse reajuste.

Gráfico 2. Quantitativo de sugestões por tipo de ação proposta



Fonte: Elaboração própria/ANP

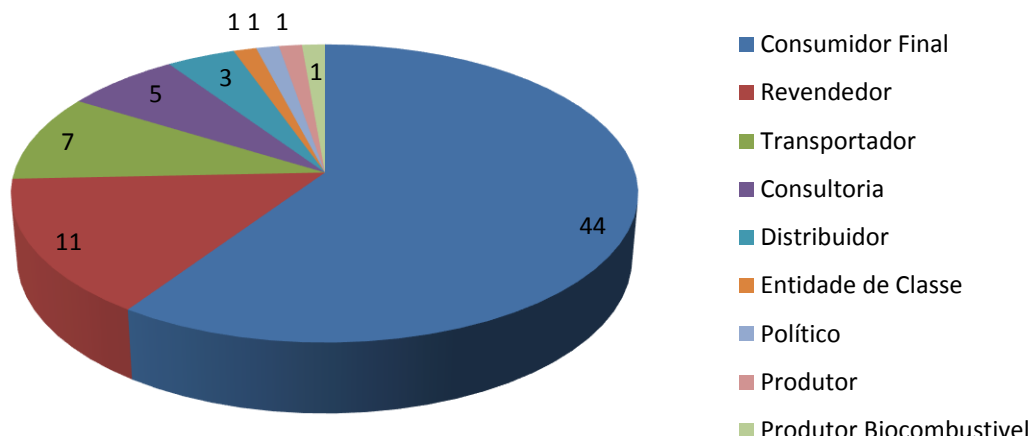
De destacar que a maior representatividade da opção "estabelecer periodicidade mínima de reajuste de preço" se deve às sugestões encaminhadas por consumidores finais que contribuíram com 44 manifestações, conforme será mostrado posteriormente.

A seguir, são detalhadas cada medida proposta com a indicação dos perfis dos manifestantes e as principais argumentações.

4.1 Opção "Estabelecer Periodicidade"

A opção "estabelecer periodicidade" foi a classe de ações propostas com quantitativo de encaminhamentos mais expressivo. Contudo, conforme mencionado anteriormente, esse destaque foi fortemente influenciado pelo grande número de sugestões provenientes de consumidores finais (gráfico 3). Adicionalmente, os perfis revendedores e transportadores também contribuíram fortemente para a relevância numérica dessa ação frente às demais.

Gráfico 3. Perfil de manifestantes que sugeriram a ação "estabelecer periodicidade"



Fonte: Elaboração própria/ANP

Os consumidores finais indicaram a importância da previsibilidade para dimensionamento de seus orçamentos domésticos, frequentemente sugerindo reajuste de preços em função do recebimento de seus vencimentos (periodicidade de 30 dias) e reajuste de acordo com a inflação (periodicidade de um ano).

Os revendedores ecoaram a necessidade de previsibilidade no reajuste, citando a necessidade de planejamento interno do fluxo de caixa de pequenas empresas, propondo também periodicidade de 30 dias. Por outro lado, o pleito encaminhado pelos transportadores, incluiu o estabelecimento de períodos bimestrais e trimestrais para o reajuste, citando a necessidade de períodos maiores com preço de combustível constante para a negociação de contratos de frete.

4.2 Opção “Não Estabelecer Periodicidade”

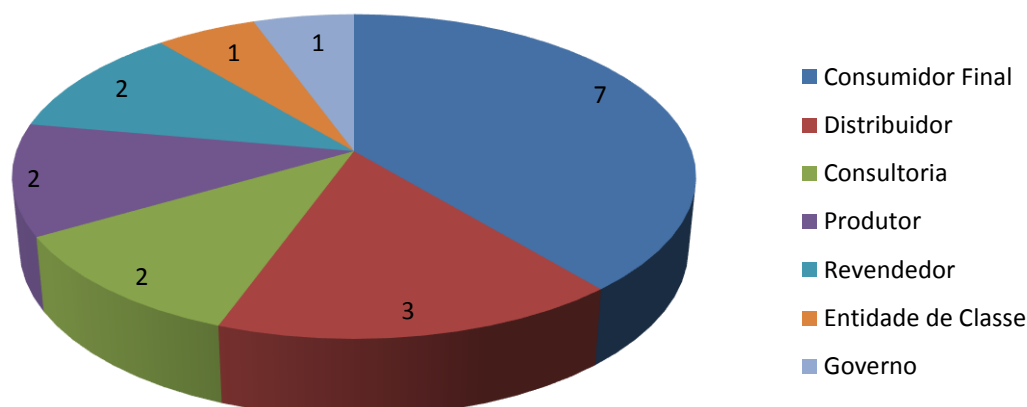
A opção “não estabelecer periodicidade mínima para reajuste de preços” recebeu 18 manifestações favoráveis, conforme gráfico 4, e ficou em segundo lugar, em termos quantitativos, entre as alternativas de solução apontadas pelos participantes da TPC.

Em relação ao perfil dos manifestantes, repetiu-se o observado na opção anterior, ou seja, o predomínio de manifestações de cidadãos e/ou consumidores finais. Todavia, a menor participação dos segmentos da cadeia de produção, distribuição e revenda de combustíveis deve ser ponderada pela representatividade dos agentes que opinaram favoravelmente a essa alternativa, quais sejam: no caso dos distribuidores, a Associação Nacional das Distribuidoras de Combustíveis, Lubrificantes, Logística e Conveniência - Plural, entidade de classe de âmbito nacional que congrega as principais empresas desses segmentos, e o Sindicato das Distribuidoras de GLP - Sindigás, que, igualmente, congrega nacionalmente as principais empresas do setor; no caso dos revendedores, a Federação Nacional do Comércio de Combustíveis e de Lubrificantes – Fecombustíveis, que representa os interesses de cerca de 40 mil postos revendedores de combustíveis com atuação em todo o território nacional, bem como 370 TRRs e 57 mil revendedores de GLP, além do mercado de lubrificantes.

Os produtores também estão representados por nomes de relevância no cenário nacional, como a Raízen e a Petrobras. Nota-se a ausência de manifestação de representantes do setor de transporte rodoviário.

De destacar o recebimento de manifestação contra o estabelecimento de periodicidade de reajuste de preços, encaminhada pela Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria do Ministério da Fazenda (SEFEL/MF).

Gráfico 4. Perfil de manifestantes que sugeriram a ação “não estabelecer periodicidade”



Fonte: Elaboração própria/ANP

Considerando a relevância dessa opção na análise multicritério, que será demonstrada no item 5 da presente Nota Técnica, optou-se por detalhar o posicionamento de cada tipo de manifestante e suas principais motivações.

O principal argumento apresentado pelos **cidadãos e/ou consumidores** finais para justificar essa opção foi de que os reajustes devem ser diários e acompanhar a variação dos custos de produção/importação, pois não há como adotar outra política de reajuste sem acarretar prejuízos à Petrobras e ao seu controlador.

Por sua vez, a categoria de **consultores** alerta que qualquer tipo de intervenção relativa ao estabelecimento de diretrizes e parâmetros específicos dos preços teve data certa para terminar e que, ultrapassados os prazos de transição estatuídos pela Lei do Petróleo, não subsiste autorização legislativa para intervenção regulatória nesse sentido.

Os **produtores** alegam que o reajuste de preços dos combustíveis deve obedecer a lógica do negócio de cada agente econômico, conforme fatores de oferta e demanda e variação dos custos de produção e/ou importação. Também manifestam que não parece ser juridicamente possível pretender a periodicidade mínima para o reajuste de preços por meio de regulação, por contrariar regras estabelecidas na Lei do Petróleo, e que essa tentativa daria origem à contestação judicial e traria maior insegurança jurídica ao setor.

Os **distribuidores**, com destaque para a Plural, opinam pela manutenção das condições de preço livre, sem limitação de periodicidade aos reajustes para todos os combustíveis. Ademais, consideram que não é juridicamente possível, tampouco necessário que se estabeleça, por meio de regulação, qualquer

limitação temporal para o reajuste de preços, pois é contrária às regras estabelecidas na Lei do Petróleo, que veda interferência do Estado nos preços.

Os **revendedores**, incluindo a Fecombustíveis, defendem que os preços dos combustíveis devem continuar livres em todos os elos da cadeia, e são contrários à periodicidade obrigatória de reajustes ou qualquer outra interferência. Consideram plausível que, ao invés de reprimir os reajustes, o governo fizesse o uso da CIDE como instrumento para amortizar as flutuações de preço do mercado internacional e da taxa de câmbio, propiciando maior estabilidade nos preços ao consumidor final.

Outras classes de manifestantes, principalmente importadores, pontuam que os preços dos combustíveis, refinados ou importados, precisam basear-se em cotações internacionais, por se tratar de *commodities* comercializadas globalmente. Acrescentam que, hoje, o mercado brasileiro de combustíveis é abastecido em significativa proporção por importações, alinhadas diariamente com os preços internacionais, e por mais de 400 produtores de etanol e biodiesel que têm liberdade de fixar seus preços com a frequência requerida, não havendo razão para tratamento diferente aos derivados produzidos nas refinarias.

O órgão de governo, nomeadamente a SEFEL/MF, a quem compete, entre outros, estimular a concorrência, manifestou-se por meio de parecer. Em resumo, expõe que, na hipótese de estabelecimento de periodicidade, quanto mais segmentos envolvidos (i.e. refino, importação, distribuição) maior será a distorção no mercado provocada pela rigidez de preços no período. Da mesma maneira, quanto maior o período de reajuste também maior será a rigidez e as distorções no mercado, acrescentando que a imposição de periodicidade não parece suficiente para evitar o exercício de poder de mercado pela empresa monopolista no refino.

A SEFEL/MF ressalta o risco de aumentos abruptos de preços em função da periodicidade, precipitando novas manifestações e demandas por congelamento de preços. Além disso, na perspectiva de preços ascendentes, comenta que os fornecedores podem optar por segurar estoques para vendê-los, no mês seguinte, ao preço mais alto (que eles próprios fixarão e já conhecem ex-ante), intensificando o risco de desabastecimento. Entende que medida regulatória menos intervencionista, e mais eficaz, seria exigir dos agentes de mercado ampla transparência na sua política de fixação de preços, tema que será abordado nesta Nota Técnica.

4.3 Opção “Transparência na Formação do Preço”

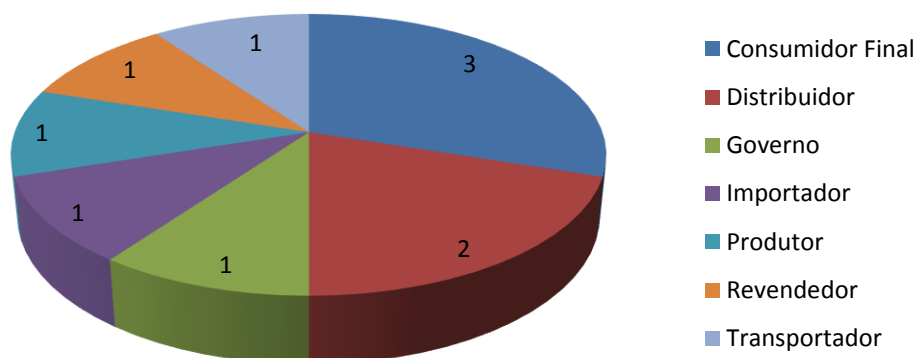
A presente opção "transparência na formação do preço" foi apresentada por uma grande diversidade de perfis de manifestantes, conforme pode ser observado no gráfico 5.

Foi mencionado que não há, por parte dos produtores, transparência na fórmula de formação de preços dos combustíveis ao consumidor.

Sugeriu-se a construção de política de preços de combustíveis com mecanismos de transparência sobre a formação de preços, divulgando com clareza quais os critérios adotados para o reajuste dos preços dos derivados do petróleo. Evitando, assim, medidas equivocadas ou regras de precificação focadas em problemas não concernentes ao segmento de combustíveis.

Destacaram que os preços divulgados pelos produtores nem sempre obedecem às flutuações e variações cambiais, tampouco ao comportamento dos preços internacionais do petróleo.

Gráfico 5. Perfil de manifestantes que sugeriram a ação “transparência na formação do preço”



Fonte: Elaboração própria/ANP

Cabe destaque, em especial, a contribuição da Coordenação-Geral de Energia, Petróleo e Gás da Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria do Ministério da Fazenda que opina pela necessidade de aumento da transparência na formação de preços dos combustíveis por parte dos agentes como forma de mitigar as distorções atualmente presentes.

4. Sugestões à TPC

16. Ante o exposto, a SEFEL/MF opina pela necessidade de aumento da transparência na formação dos preços dos combustíveis por parte dos agentes como a chave para mitigar as distorções atualmente presentes. Nesse caso, a ANP poderia editar resolução com os requisitos mínimos aos quais deva ser dada transparência, tais como: fórmula, variáveis utilizadas, margens, pontos onde os preços são praticados, critérios de publicidade, entre outros. Em um contexto de reformulação da política de preços, entende-se que a periodicidade não é um problema em si, contudo, caso implementada, deve ser a mais curta possível, de modo a acarretar menor distorção de mercado. Dessa forma, possibilita-se que ocorram correções tempestivas por parte dos agentes, a fim de manter o nível de competitividade mínimo para o setor de combustíveis, bem com a segurança do abastecimento.

17. Por fim, não é oportuno e conveniente a implementação da regra alternativas de periodicidade de repasse do reajuste de preços do diesel durante a vigência da recente política de subvenção instituída pela MP 838/2018.

4.4 Opção “Criação de Mecanismos Tributários de Amortecimento”

A opção “criação de mecanismos tributários de amortecimento” é apresentada como solução estrutural para conciliar os objetivos dos diversos atores do mercado. Propõe-se a criação de mecanismos tributários que possibilitem a variação das alíquotas de tributos de forma a compensar as variações dos preços dos combustíveis.

Esse mecanismo teria como objetivo principal não repassar ao consumidor a volatilidade do petróleo no mercado internacional nem da taxa de câmbio.

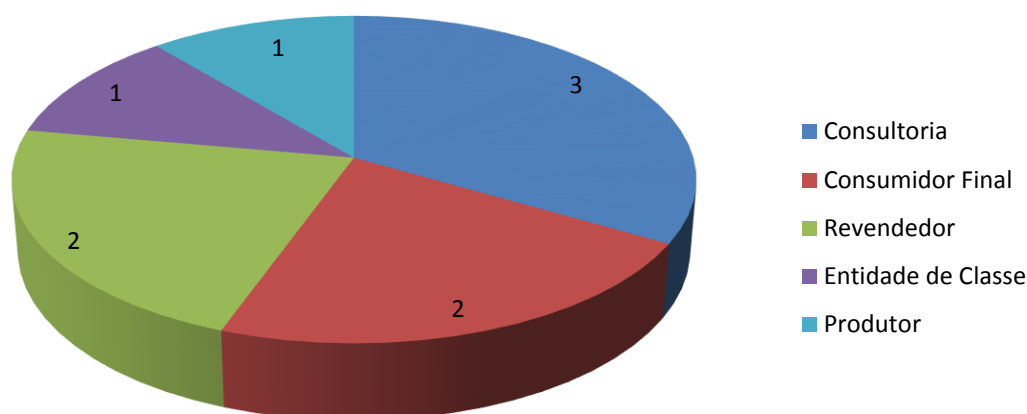
Nesse diapasão, a proposta é de que o imposto seja flexível em função da variação dos preços internacionais e/ou do custo de produção. Os produtores teriam a liberdade de fixar seus preços seguindo a tendência do mercado internacional e a liberdade, também, da periodicidade do reajuste

do preço dos combustíveis. Dependendo do comportamento do preço do barril no mercado internacional e, mesmo, da taxa de câmbio, o ajuste se fará com a redução ou alta do imposto flexível e não via preço. Essa solução poderia incluir piso e teto para o imposto flexível.

As fundamentações encaminhadas com vistas à adoção dessa proposta são muito robustas e qualificadas. As argumentações apontam que soluções desse tipo e com modelos variados já são praticados em diversos países produtores e não produtores de petróleo e podem ser adaptados à realidade brasileira.

O perfil de manifestantes que apresentou essa opção inclui consultores, consumidores finais, revendedores, entidade de classe e produtor (gráfico 6).

Gráfico 6. Perfil de manifestantes que sugeriram a ação “criação de mecanismos tributários de amortecimento”



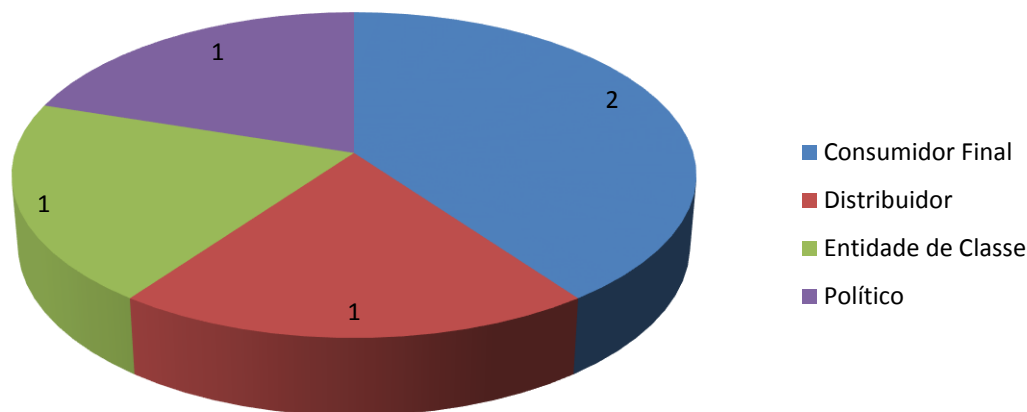
Fonte: Elaboração própria/ANP

4.5 Opção “Não Divulgar Antecipadamente Reajustes de Preço”

A opção “não divulgar antecipadamente reajustes de preço” tem como objetivo evitar distorções no mercado, criadas pelo repasse antecipado de reajustes futuros pelos revendedores.

Os manifestantes, materializados por consumidores finais, distribuidor, entidade de classe e político, que sugeriram a ação “não divulgar antecipadamente reajustes de preço”, conforme gráfico 7, reportam que, imediatamente após o anúncio antecipado do reajuste de aumento de preço, os revendedores marcam os preços das bombas de combustíveis, ou seja, anteriormente à incidência do reajuste. Por outro lado, quando o anúncio apresenta reajuste de diminuição de preço, o repasse não é realizado com a mesma presteza.

Gráfico 7. Perfil de manifestantes que sugeriram a ação “não divulgar antecipadamente reajustes de preço”



Fonte: Elaboração própria/ANP

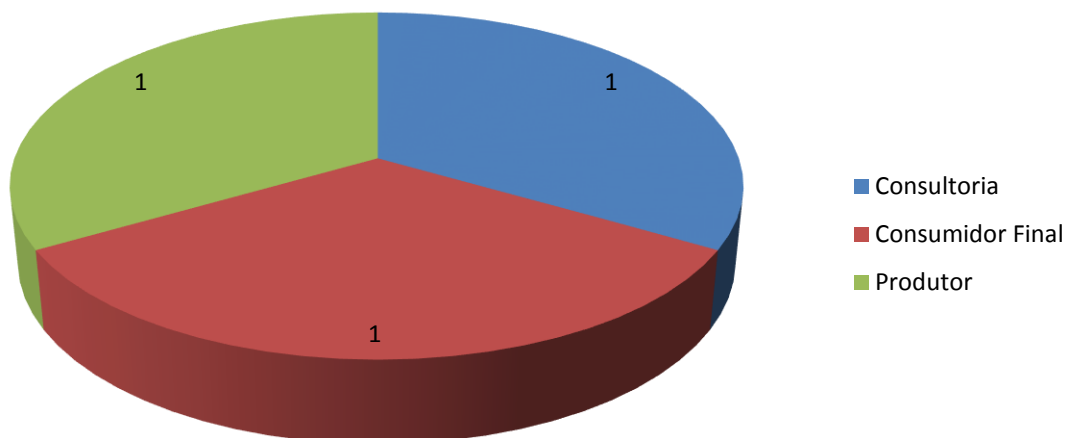
4.6 Opção “Gatilho”

Essa opção é definida pelo estabelecimento de “gatilhos” de reajustes automáticos de preços da gasolina e do diesel, quando as variações acumuladas no preço internacional do derivado e na taxa de câmbio atingirem determinado nível, a ser definido, independentemente de tempo pré-determinado.

Por exemplo, para um gatilho estabelecido em $\pm 2\%$, o produtor somente poderia realizar reajuste de preços quando as variações de preços de referência internacional e/ou cambial acumulassem 2% em balanço positivo ou negativo.

A opção "gatilho" foi sugerida por três perfis de manifestantes cada um com um encaminhamento (gráfico 8): consultoria, consumidor final e produtor.

Gráfico 8. Perfil de manifestantes que sugeriram a ação “não divulgar antecipadamente reajustes de preço”



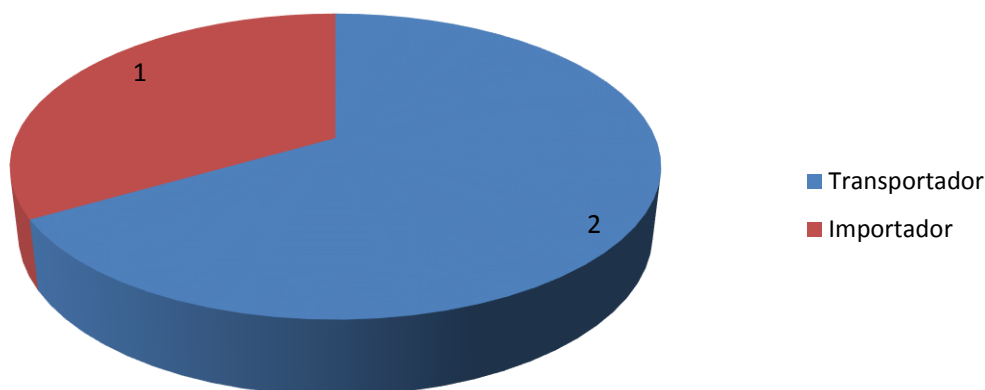
Fonte: Elaboração própria/ANP

As argumentações defendem essa medida como alternativa à periodicidade de forma a reduzir o impacto dos repasses das variações de preços de referência internacional e/ou cambial. Não obstante, os manifestantes destacam que essa deve ser solução transitória, de caráter excepcionalíssimo e por período exíguo de tempo, para se evitar distorções no mercado.

4.7 Opção “Gatilho e Periodicidade Combinados”

Foram recebidas três manifestações com sugestão de adoção de combinação das ações “estabelecimento de periodicidade” e “gatilho”. Nesse caso, além do estabelecimento de período mínimo para realização de reajuste, seria adotado paralelamente o estabelecimento de gatilhos de reajustes automáticos, o que ocorresse antes. Duas das manifestações foram encaminhadas por transportadores e uma por importador (gráfico 9).

Gráfico 9. Perfil de manifestantes que sugeriram a ação “gatilho e periodicidade combinados”



Fonte: Elaboração própria/ANP

5. ANÁLISE MULTICRITÉRIO

O Guia Orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR), elaborado pela Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República, apresenta a análise multicritério² como uma das metodologias de análise de impacto mais comuns nos países da OCDE. Dita análise consiste em conjunto de ferramentas de auxílio à tomada de decisão que permite ao agente decisor identificar as alternativas prioritárias para solução de problemas complexos, considerando, ao mesmo tempo, diversos critérios e perspectivas.

Em vista de que diversas sugestões foram recebidas na TPC, o método multicritério AHP (*Analytical Hierarchical Process*)³ foi selecionado para avaliar o grau de importância das sugestões recebidas, de forma auxiliar a ANP a direcionar seus esforços às ações consideradas de maior relevância para o problema da periodicidade dos reajustes e precificação dos combustíveis.

A metodologia leva em consideração a consistência lógica e consiste na comparação pareada das alternativas, fundamentada no desempenho de cada uma à luz de diversos critérios relevantes para a obtenção dos objetivos definidos. De forma a demonstrar quantitativamente o grau de importância dos critérios e alternativas, as comparações são convertidas em valores numéricos usando a Escala Fundamental de Saaty, uma escala de valores que varia de 1 a 9, conforme apresentado na tabela 1. Ao final da análise, as prioridades são calculadas de acordo com os julgamentos estabelecidos, demonstrando a intensidade de domínio de uma alternativa sobre a outra.

² Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR). Disponível em <<http://www.casacivil.gov.br/regulacao/consulta-publica/consulta-publica-001-2017-diretrizes-e-guia-air-pasta/encerramento/guia-air.pdf>>. Acesso em 02.jul 2018.

³ Saaty, TL. (1980). The analytic hierarchy process. New York: McGraw-Hill, 1980.

Tabela 1. Escala Fundamental de Saaty³

Intensidade de importância	Definição	Explicação
1	Mesma importância	As duas atividades contribuem igualmente para o objetivo
3	Importância pequena de uma sobre a outra	A experiência e o julgamento favorecem levemente uma atividade em relação à outra
5	Importância grande ou essencial	A experiência e o julgamento favorecem fortemente uma atividade em relação à outra
7	Importância muito grande ou demonstrada	Uma atividade é muito fortemente favorecida em relação à outra; sua dominação de importância é comprovada na prática
9	Importância absoluta	A evidência favorece uma atividade em relação à outra com o mais alto grau de certeza
2, 4, 6, 8	Valores intermediários entre os valores adjacentes	Quando se procura uma condição de compromisso entre duas definições

Para o tema em questão, foram realizadas duas análises multicritério. A primeira consistiu em identificar as alternativas sugeridas durante a TPC estritamente relacionadas à opção de estabelecer ou não período para o reajuste de preços dos combustíveis. Adicionalmente, em função das diversas sugestões recebidas para solucionar a questão de precificação dos combustíveis, foi realizada uma segunda análise multicritério que não se restringiu apenas à questão da periodicidade dos reajustes.

Nas duas avaliações, as alternativas foram obtidas a partir das contribuições recebidas na TPC e foram avaliadas à luz dos seguintes critérios para tomada de decisão:

- 1) promoção da livre concorrência;
- 2) risco social, considerando o anseio da sociedade para redução da volatilidade dos preços dos combustíveis;
- 3) atração de investimentos para novos empreendimentos; e
- 4) impacto financeiro às empresas.

5.1 ANÁLISE MULTICRITÉRIO PARA DEFINIÇÃO DA CONVENIÊNCIA DE ESTABELECE PERIODICIDADE DE REAJUSTE DOS COMBUSTÍVEIS

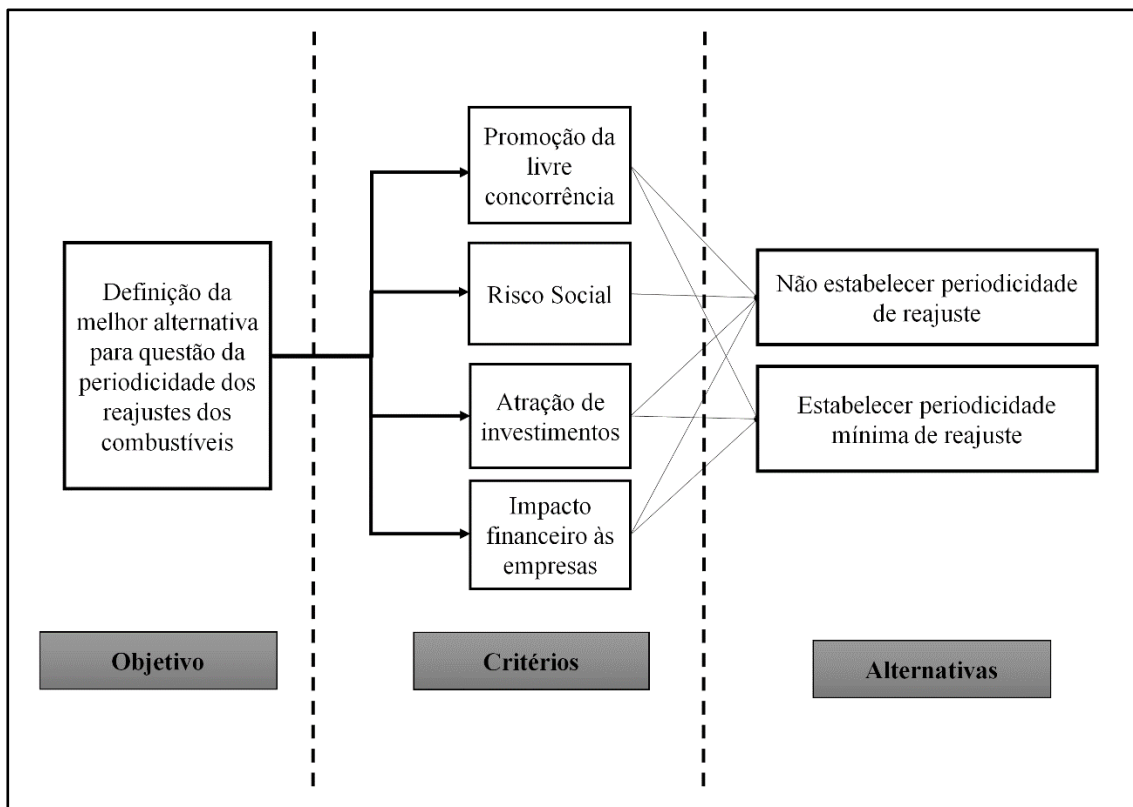
Essa primeira avaliação considerou estritamente as opções recebidas relacionadas à periodicidade dos reajustes, conforme objetivo estabelecido na TPC, quais sejam:

- 1) estabelecer periodicidade mínima de reajuste de preço; e
- 2) não estabelecer periodicidade para reajuste de preço.

Nessa avaliação, a periodicidade propriamente dita dos reajustes (exemplo: 1, 30, 180, 365 dias) não foi examinada, uma vez que tal avaliação deve ser considerada em um segundo momento, sendo necessária apenas no caso de a alternativa “estabelecer periodicidade mínima de reajuste de preço” ser escolhida como prioritária.

A figura 2 apresenta a árvore de decisão proposta na avaliação da conveniência de estabelecer ou não periodicidade do reajuste de combustíveis.

Figura 2. Árvore de decisão para definição da melhor alternativa para questão da periodicidade dos reajustes dos combustíveis



Após preenchimento do "QUESTIONÁRIO ANÁLISE MULTICRITÉRIO PARA DEFINIÇÃO DA PERIODICIDADE DE REAJUSTE DA GASOLINA E DO DIESEL", constante do Anexo I, a comparação pareada e a realização dos cálculos, os critérios foram priorizados, sendo o mais importante a promoção da livre concorrência, seguido da atração de investimentos e do risco social, conforme é apresentado na tabela 2.

Tabela 2. Priorização dos critérios de avaliação

Critério	Grau de importância (%)	Ordem de prioridade
Promoção da livre concorrência	55,5	1°
Atração de investimentos	25,2	2°
Risco social	9,7	3°
Impacto financeiro às empresas	9,7	3°

A partir da definição do peso de cada critério, os procedimentos matemáticos foram estruturados para julgamento das alternativas, sendo estabelecidos os seguintes graus de importância e ordem de prioridade (tabela 3).

Tabela 3. Priorização das alternativas referente à periodicidade dos reajustes dos combustíveis

Alternativa	Grau de importância (%)	Ordem de prioridade
Não estabelecer periodicidade de reajuste	81,5	1°
Estabelecer periodicidade de reajuste	18,5	2°

Da tabela 3, infere-se que a alternativa considerada de maior importância é o não estabelecimento de periodicidade de reajuste. Isto é, a alternativa em questão se destacou em face da promoção da livre concorrência, a atração de investimentos, o risco social e ainda ao impacto financeiro que essa tomada de decisão pode gerar às empresas.

5.2 ANÁLISE MULTICRITÉRIO PARA PRIORIZAÇÃO DAS OPÇÕES RECEBIDAS NA TPC PARA SOLUCIONAR A QUESTÃO DA PRECIFICAÇÃO DOS COMBUSTÍVEIS

Considerando que um quarto das sugestões encaminhadas pelos participantes qualificados indicaram outras opções, que foram além da periodicidade dos reajustes, mostrou-se relevante a análise das demais alternativas de forma a enriquecer o estudo, contribuindo para a questão da precificação dos combustíveis, tais como amortecimento no preço por ajustes tributários ou aplicação de "gatilhos"⁴.

Reitere-se que, para a presente análise multicritério, não foram definidos os períodos mínimos para o reajuste de preços, assim como os percentuais para o "gatilho". Esses parâmetros se fazem necessários caso a análise multicritério indique relevância considerável para tais alternativas.

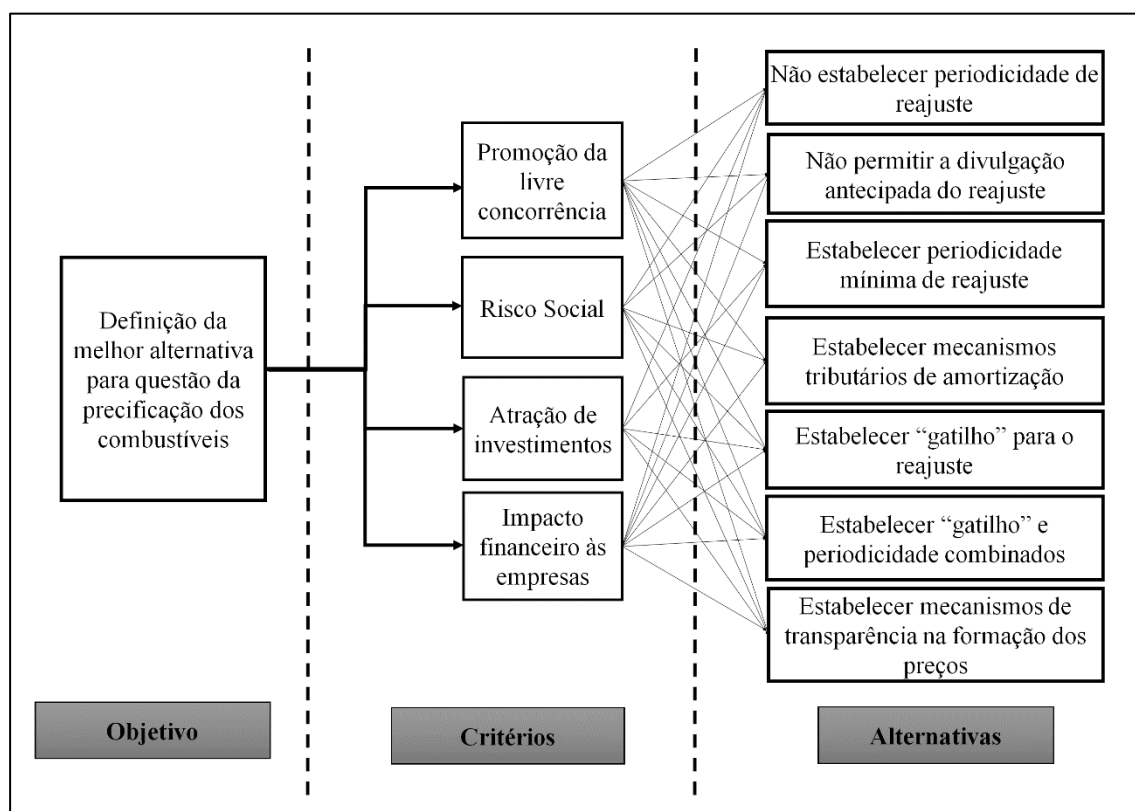
⁴ O "gatilho" permite que o agente só reajuste os preços quando a variação atingir determinado percentual. Assim, se for fixado "gatilho" de 2%, por exemplo, a empresa não poderia reajustar os preços em 1,5% ainda que seus cálculos indiquem a necessidade deste reajuste.

As opções indicadas na TPC foram as seguintes:

- 1) não estabelecer periodicidade para reajuste de preço;
- 2) não permitir que haja divulgação de reajuste de preço;
- 3) estabelecer periodicidade mínima de reajuste de preço;
- 4) estabelecer mecanismos tributários de amortecimento;
- 5) estabelecer mecanismo de "gatilho" para reajuste de preço;
- 6) combinar o mecanismo de "gatilho" com o estabelecimento de periodicidade mínima;
- 7) estabelecer mecanismos de transparência na formação de preços.

A figura 3 apresenta a árvore de decisão para definição da melhor alternativa apresentada na TPC para questão da precificação dos combustíveis

Figura 3. Árvore de decisão para definição da melhor alternativa para questão da precificação dos combustíveis



O grau de importância e ordem de prioridades dos critérios foram os mesmos nas duas análises multicritério.

De forma semelhante ao realizado na primeira análise multicritério, foi preenchido o "QUESTIONÁRIO ANÁLISE MULTICRITÉRIO ALTERNATIVA PARA AVALIAR TODAS AS OPÇÕES RECEBIDAS NA TPC PARA SOLUCIONAR A QUESTÃO DA PRECIFICAÇÃO DOS COMBUSTÍVEIS", constante do Anexo II.

A tabela 2, já apresentada, indica a ponderação dos critérios avaliados.

A tabela 4, por sua vez, apresenta os resultados obtidos após a comparação pareada das alternativas elencadas e aplicação da modelagem matemática.

Tabela 4. Priorização das alternativas referente à questão da precificação dos combustíveis

Alternativas	Grau de importância (%)	Ordem de prioridade
Não estabelecer periodicidade de reajuste	32,0	1°
Não permitir a divulgação antecipada do reajuste	23,5	2°
Estabelecer mecanismos de transparência na formação de preços	15,3	3°
Estabelecer mecanismos tributários de amortização	12,2	4°
Estabelecer "gatilho" para o reajuste	6,2	5°
Estabelecer "gatilho" e periodicidade combinados	6,2	5°
Estabelecer periodicidade mínima de reajuste	4,7	6°

A partir das sugestões recebidas na TPC e aplicação do método AHP, infere-se que a alternativa de não estabelecer periodicidade de reajuste continuou na liderança (32%) mesmo com a inclusão de outras ações possíveis de serem implementadas. Em segundo, terceiro e quarto lugares ficaram as ações: não permitir a divulgação antecipada dos reajustes, estabelecer mecanismos de transparência na formação de preços, e estabelecer mecanismos tributários de amortização. Essas alternativas somaram 83% no grau de importância, contra 17% para as ações que envolvem a implementação de mecanismos de reajuste dos preços, como “gatilho” e periodicidade mínima.

6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Pelo número e diversificação dos manifestantes, a mais da qualidade das manifestações, pode-se concluir que o procedimento de tomada pública de contribuições adotado pela Agência, a fim de colher subsídios sobre a viabilidade e oportunidade do estabelecimento de período mínimo de reajuste dos combustíveis atingiu plenamente seu objetivo.

Foram encaminhadas contribuições por significativa diversidade de perfil de manifestantes, desde consumidores finais, consultorias, a entidades de classes de agentes econômicos regulados pela ANP.

Fruto das manifestações recebidas, foram identificadas outras opções, passíveis também de análises, com vistas a solucionar a questão da precificação dos combustíveis, que não somente a relacionada ao estabelecimento de periodicidade de reajuste de preços.

Como resultado do primeiro questionamento formulado na TPC, qual seja, estabelecimento ou não da periodicidade de reajuste de preço dos combustíveis, obteve-se, após a análise multicritério, que a alternativa mais relevante foi o não estabelecimento de periodicidade de reajuste, com importância de 82%.

Em vista de que número significativo das sugestões encaminhadas indicou outras opções, cuja natureza diferiu da periodicidade dos reajustes de preços, afigurou-se oportuno realizar uma segunda análise multicritério considerando todas as opções.

Como resultado, a ação de não estabelecer periodicidade de reajuste continuou na liderança (32%) seguida das ações não permitir a divulgação antecipada dos reajustes (23%), estabelecer mecanismos de transparência na formação de preços (15%) e estabelecer mecanismos tributários de amortização (12%). De destacar que as opções implementação de periodicidade de reajuste dos preços, “gatilho” e ambas combinadas não se mostraram expressivas.

Nos dois cenários avaliados, foram considerados como critérios os aspectos de promoção da livre concorrência, a atração de investimentos, o risco social e ainda o impacto financeiro que a medida pode gerar às empresas.

De posse das considerações e resultados das análises desenvolvidas a partir das contribuições relativas ao objeto central e motivador da TPC, são formuladas as seguintes recomendações:

- 1) fomentar o livre mercado por meio da não edição de medida regulatória, por parte da ANP, estabelecendo periodicidade mínima para os reajustes de preços dos combustíveis no produtor ou nos demais elos da cadeia de abastecimento;
- 2) considerando que cada empresa é livre para estabelecer a sua política de preços, recomenda-se a não instituição de periodicidade fixa de reajustes, a fim de que não haja antecipação de aumento de preços por parte dos agentes na cadeia a jusante e, adicionalmente, que não sejam divulgados preços médios regionais ou nacionais, mas os efetivamente praticados em cada ponto de entrega;
- 3) instruir a Superintendência de Defesa da Concorrência, Estudos e Regulação Econômica (SDR) da ANP a avaliar a edição de regulamentação orientando os produtores e demais elos da cadeia de abastecimento a não divulgar antecipadamente a data de seus reajustes de preços;

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

Ao lançar a TPC, a ANP foi enfática ao assegurar que não tinha como meta interferir no regime de livre mercado que vigora no país desde 2002 – regime esse que vem ao encontro de sua visão de mercado –, em particular na formação de preços de venda de combustíveis.

O objetivo, igualmente enfatizado, centrava-se na ação de estabelecer ou não algum mecanismo de periodicidade de reajustes de preço que, submetida à análise multicritério das contribuições recebidas das mais variadas origens, afastou.

Contudo, tal resultado não elimina, em absoluto, a importância do desenvolvimento de outras contribuições, cujas classificações na mesma análise multicritério as situaram acima da relativa à periodicidade de reajustes de preços. Assim, e à vista de que a cadeia de abastecimento do país requer, de fato, medidas que efetivamente se contraponham ao monopólio factual de refino, recomenda-se, adicionalmente:

5) inserir no âmbito do Convênio de Cooperação ANP x Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) a avaliação da estrutura de refino no Brasil, seguida de proposição de medidas que estimulem a entrada de novos atores no segmento e ampliem, conseqüentemente, o nível de concorrência com efeitos benéficos aos preços de venda ao consumidor.

Por último, dado o conhecido peso dos tributos nos preços dos combustíveis, federais (CIDE e PIS/COFINS) e estadual (ICMS), que, com sua expressividade, concorrem para moldar a matriz de combustíveis do país, formula-se uma última recomendação, calcada igualmente na TPC de:

6) encaminhar à análise do(s) órgão(s) tributário(s) as contribuições recebidas relativas à adoção de mecanismos tributários, como forma de amortecimento dos reajustes dos preços dos combustíveis.

As contribuições ofertadas ao longo da Tomada Pública focaram pontos de relevância incontestes para o abastecimento nacional e para o consumidor final. No âmbito do regime de livre mercado, afigura-se essencial e imprescindível que sejam adotadas providências que, mediante a desconcentração de mercado, instale-se no país nível de concorrência que implique multiplicidade de escolhas de compra e venda e proteção aos interesses do consumidor quanto a oferta e preço de produtos. De outra parte, mas com a mesma importância e essencialidade para o mercado e para o consumidor, situa-se a legislação tributária atinente aos combustíveis. Resulta daí a necessidade de que as recomendações que dizem respeito a esses temas sejam efetivamente levadas a termo.

Elaboração:

Carlos Orlando Enrique da Silva

Superintendente de Biocombustíveis e Qualidade de Produtos - SBQ

Lorena Mendes de Sousa

Especialista em Regulação – CPT/SBQ

Marcelo Meirinho Caetano

Assessor da Diretoria 2

Marina Abelha Ferreira

Assessora da Diretoria 2

Pietro Adamo Sampaio Mendes

Assessor da Diretoria Geral

Renata Bona M. Rebello

Assessora da Diretoria 1

Aprovação:

Décio Oddone

Diretor-Geral

José Cesário Cecchi

Diretor

ANEXO I

QUESTIONÁRIO

ANÁLISE MULTICRITÉRIO PARA DEFINIÇÃO DA PERIODICIDADE DE REAJUSTE DA GASOLINA E DO DIESEL

QUESTIONÁRIO																		
AVALIAÇÃO DA MELHOR ALTERNATIVA REGULATÓRIA PARA DEFINIÇÃO DA PERIODICIDADE DE REAJUSTE DA GASOLINA E DO DIESEL																		
1. Definição do critério de maior importância na definição da periodicidade de reajuste da gasolina e do diesel																		
	Importância absoluta		Importância muito grande		Importância grande		Importância pequena		Mesma Importância		Importância pequena		Importância grande		Importância muito grande		Importância absoluta	
	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Promoção da livre concorrência					x													Risco social
Promoção da livre concorrência							x											Atração de investimentos
Promoção da livre concorrência					x													Impacto financeiro às empresas
Risco social											x							Atração de investimentos
Risco social									x									Impacto financeiro às empresas
Atração de investimentos							x											Impacto financeiro às empresas
2. Definição da melhor alternativa regulatória, considerando a promoção da livre concorrência																		
	Importância absoluta		Importância muito grande		Importância grande		Importância pequena		Mesma Importância		Importância pequena		Importância grande		Importância muito grande		Importância absoluta	
	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	

Não regular			x																Estabelecer periodicidade mínima
3. Definição da melhor alternativa regulatória, considerando o risco social																			
	Importância absoluta		Importância muito grande		Importância grande		Importância pequena		Mesma Importância		Importância pequena		Importância grande		Importância muito grande		Importância absoluta		
	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9		
Não regular											x								Estabelecer periodicidade mínima
4. Definição da melhor alternativa regulatória, considerando a atração de investimentos																			
	Importância absoluta		Importância muito grande		Importância grande		Importância pequena		Mesma Importância		Importância pequena		Importância grande		Importância muito grande		Importância absoluta		
	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9		
Não regular			x																Estabelecer periodicidade mínima
5. Definição da melhor alternativa regulatória, considerando o impacto financeiro às empresas																			
	Importância absoluta		Importância muito grande		Importância grande		Importância pequena		Mesma Importância		Importância pequena		Importância grande		Importância muito grande		Importância absoluta		
	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9		
Não regular			x																Estabelecer periodicidade mínima

ANEXO II

QUESTIONÁRIO

ANÁLISE ANÁLISE MULTICRITÉRIO ALTERNATIVA PARA AVALIAR TODAS AS OPÇÕES RECEBIDAS NA TPC PARA SOLUCIONAR A QUESTÃO DA PRECIFICAÇÃO DOS COMBUSTÍVEIS

QUESTIONÁRIO																			
AVALIAÇÃO DA MELHOR ALTERNATIVA RECEBIDA NA TPC PARA SOLUCIONAR A QUESTÃO DA PRECIFICAÇÃO DOS COMBUSTÍVEIS																			
5. Definição do critério de maior importância na definição da periodicidade de reajuste da gasolina e do diesel																			
	Importância absoluta			Importância muito grande		Importância grande		Importância pequena		Mesma Importância		Importância pequena		Importância grande		Importância muito grande		Importância absoluta	
	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9		
Promoção da livre concorrência					x														Risco social
Promoção da livre concorrência							x												Atração de investimentos
Promoção da livre concorrência					x														Impacto financeiro às empresas
Risco social											x								Atração de investimentos
Risco social									x										Impacto financeiro às empresas
Atração de investimentos							x												Impacto financeiro às empresas
6. Definição da melhor alternativa regulatória, considerando a promoção da livre concorrência																			
	Importância absoluta			Importância muito grande		Importância grande		Importância pequena		Mesma Importância		Importância pequena		Importância grande		Importância muito grande		Importância absoluta	
	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9		

	Importância absoluta		Importância muito grande		Importância grande		Importância pequena		Mesma Importância		Importância pequena		Importância grande		Importância muito grande		Importância absoluta		
	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9		
Não regular								x										Não permitir a divulgação da periodicidade dos reajustes	
Não regular				x														Estabelecer periodicidade mínima	
Não regular					x													Estabelecer “gatilho” para o reajuste	
Não regular					x													Estabelecer “gatilho” e periodicidade combinados	
Não regular						x												Estabelecer mecanismos tributários de amortização	
Não regular							x											Estabelecer mecanismos de transparência na formação de preços	
Não permitir a divulgação da periodicidade dos reajustes					x													Estabelecer periodicidade mínima	
Não permitir a divulgação da periodicidade dos reajustes						x												Estabelecer “gatilho” para o reajuste	
Não permitir a divulgação da periodicidade dos reajustes						x												Estabelecer “gatilho” e periodicidade combinados	
Não permitir a divulgação da periodicidade dos reajustes							x											Estabelecer mecanismos tributários de amortização	
Não permitir a divulgação da periodicidade dos reajustes								x										Estabelecer mecanismos de transparência na formação de preços	
Estabelecer periodicidade mínima										x								Estabelecer “gatilho” para o reajuste	
Estabelecer periodicidade mínima											x							Estabelecer “gatilho” e periodicidade combinados	
Estabelecer periodicidade mínima												x						Estabelecer mecanismos tributários de amortização	

ANEXO III

TABELA COM A CONSOLIDAÇÃO DE TODAS AS MANIFESTAÇÕES RECEBIDAS
Folhas 18 a 104 do Processo 48610.005908/2018-95

