



MINISTÉRIO DA FAZENDA  
Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria  
Subsecretaria de Energia e Estudos Quantitativos  
Coordenação-Geral de Energia, Petróleo e Gás

## PARECER SEI N° 103/2018/COGEN/SUEST/SEFEL-MF

**Assunto:** Tomada Pública de Contribuições TPC – Preços dos combustíveis.

**Referência:** Aviso de Tomada Pública de Contribuições – TPC (Despacho ANP n° 707, de 05/06/2018, D.O.U. de 06/06/2018).

Processo SEI n° 18101.100587/2018-11

### 1. Introdução

1. A Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria do Ministério da Fazenda (SEFEL/MF) se manifesta por meio do presente parecer sobre a Tomada Pública de Contribuições (TPC) da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), aberta às instituições públicas e privadas até o dia 2 de julho de 2018. Os interessados no tema “periodicidade do repasse dos reajustes de preços dos combustíveis” foram convidados por meio do Aviso de TPC (Despacho ANP n° 707, de 05/06/2018) com o objetivo de tornar o tema público, dada sua grande relevância, bem como colher sugestões e contribuições, dados e informações em torno de duas perguntas: há necessidade de norma impondo um período mínimo para o repasse do reajuste nos preços dos combustíveis?; ao se impor a periodicidade, qual é o período mínimo mais adequado, de forma a proporcionar segurança e estabilidade para o mercado e consumidores?

2. A ANP realiza a TPC em comento tendo por base o exercício das atribuições conferidas: pelo art. 177, § 2º, III da Constituição Federal, para regulação do monopólio da União; pelo art. 45 da Lei n° 9.784, de 29/01/1999, que permite à Administração Pública, em caso de risco iminente, e de forma motivada, adotar providências acauteladoras sem a prévia anuência do interessado; pelas disposições do art. 8º, incisos I e XI da Lei no 9.478, de 06/08/1997, que confere à ANP competência para implementar a política nacional de petróleo, gás natural e biocombustíveis contida na política energética nacional, bem como organizar e manter acervo de informações e dados relativos às atividades reguladas. A Agência cita ainda o Art. 1º, d § 1º da Lei n°. 9.847/99, que define as atividades relativas ao abastecimento nacional de combustíveis como de utilidade pública. Além disso, faz referência também à Resolução de Diretoria da ANP n. 318, de 04/06/2018, como justificativa para condução da TPC.

3. De acordo com o art. 19, caput e inciso III, da Lei n° 12.529/2011 e do Decreto 9.266, de 15 de janeiro de 2018, compete à SEFEL “promover a concorrência em órgãos de governo e perante a sociedade cabendo-lhe, especialmente [...], opinar, quando considerar pertinente, sobre proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional, nos aspectos referentes à promoção da concorrência”. Nos termos de suas atribuições legais definidas, a SEFEL/MF apresenta, por meio deste parecer, suas considerações acerca da TPC em apreço.

### 2. Contexto da TPC – Periodicidade de Reajuste de Preços

4. A iniciativa da ANP com a TPC faz parte do trabalho desenvolvido em conjunto com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), no âmbito do Grupo de Trabalho (GT) criado para estabelecer atuação conjunta no âmbito do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência.

5. Nesse sentido, a TPC colhe sugestões para antever o risco social existente com a baixa previsibilidade de reajuste dos preços dos combustíveis, de modo a fixar uma periodicidade mínima para os repasses.

6. Em seus “Considerandos” que embasam a abertura da TPC, a ANP conclui que, embora haja liberdade de estabelecimento de preço, a existência de uma concentração de mercado no setor de refino do Brasil e a ausência de efetiva concorrência no mercado gera desequilíbrio passível de intervenção. Além disso, cita que estabelecer um período mínimo para repasse do reajuste não significa interferência na formação de preço. Portanto, resta claro que a identificação de uma elevada concentração de mercado justifica ação do órgão regulador para reequilibrar o mercado.

### 3. Considerações SEFEL

7. De maneira geral, em países onde os governos mantêm o controle sobre os preços dos combustíveis, novos preços são dados pelas agências reguladoras, ministérios ou estatais monopolistas. Nos países onde os preços são liberalizados, as organizações de defesa do consumidor dão publicidade aos preços dos combustíveis *ex post* ou em tempo real para avaliar a concorrência entre os distribuidores e monitorar os comportamentos não competitivos. Enquanto um crescente número de países tem publicado os preços de varejo dos combustíveis, a grande maioria, cerca de 60% de um total de 162 países não possuem uma base de dados de preços praticados. Daqueles que divulgam, a metade é realizada pela companhia de petróleo estatal ou por agência reguladora (Kpodar e Abdallah, 2016)[1].

8. Para se avaliar a pertinência da fixação de periodicidade mínima de reajuste nos preços dos combustíveis, alguns aspectos devem ser considerados no contexto brasileiro.

9. Primeiramente, é necessário avaliar a abrangência da medida, tanto em relação aos segmentos afetados como em relação à extensão do prazo mínimo para reajuste. Entende-se que 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 (i.e. semanal, mensal, trimestral etc) também maior será a rigidez e as distorções no mercado.

10. Por exemplo, em um caso hipotético em que a periodicidade de reajuste seja aplicada aos segmentos de refino, importação e distribuição com periodicidade mensal, arbitrados de forma simultânea pelos agentes e sem espaço para reajustes durante o período, possíveis erros de calibragem de preço poderiam acarretar uma situação em que o agente ficaria obrigado a praticar preços economicamente inviáveis. Essa situação poderia induzir o agente a acumular estoques para vender o produto no período seguinte, com a possibilidade de reajustar o preço, e, conseqüentemente, menor oferta do produto no mercado e risco de desabastecimento.

11. Em segundo lugar, outro fator que corrobora a necessidade de maior avaliação dos efeitos da medida proposta pela ANP é que a imposição de uma periodicidade não parece ser suficiente para evitar o exercício de poder de mercado pela empresa monopolista no refino. Vale lembrar que a estatal atua com preços diferentes em cada localidade e para cada tipo de diesel. Se a exigência da ANP for a de manter um preço médio ponderado fixo ao longo do período, ainda assim a monopolista poderia, em tese, reduzir preços nas localidades com maior concorrência de produto importado, de modo a manter seu poder de mercado.

12. A proposta da ANP vem no contexto de elevada insatisfação da sociedade, especialmente do segmento de transporte rodoviário de cargas, com o nível ascendente de preços do diesel em curtos períodos de tempo, que causou perturbação da paz social. Contudo, não ficou evidente que alterar a periodicidade do repasse de reajuste de preços teria evitado a insatisfação. Na verdade, a dinâmica recente de aumento dos preços internacionais do petróleo associada a forte depreciação da moeda frente ao dólar no curto prazo desencadearam o aumento do preço dos combustíveis que, aliado à falta de transparência na fixação de

preços, resultou na insatisfação social. Ou seja, mesmo se houvesse uma periodicidade diferente na fixação dos preços, o aumento nos preços dos combustíveis seria percebido pelos consumidores.

13. Outrossim, no modelo proposto pela ANP há o risco de aumentos abruptos na virada do mês, após um mês de preços fixos, precipitando novas manifestações e demandas por congelamento de preços. Em outras palavras, seria politicamente difícil repassar grandes reajustes na virada do mês. A evidência internacional indica que, quanto maior for a frequência das alterações de preço, menor será a probabilidade de reversão de uma política de preços de mercado (Kojima, 2016)[2]. Além disso, quando a perspectiva for de preços ascendentes, 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.

14. Nesse contexto, uma medida regulatória menos intervencionista, e possivelmente mais eficaz, seria exigir dos agentes de mercado ampla transparência na sua política de fixação de preços, divulgando os parâmetros considerados na sua composição, aplicado a todos os segmentos da cadeia. Com regras de transparência na política de preços, os importadores poderiam identificar claramente quando agentes de mercados estariam se desviando da regra de preços, podendo ajustar suas estratégias comerciais no curto e longo prazo para atuar no mercado de maneira mais competitiva. Além disso, conforme o caso, seria mais fácil apontar eventuais manipulações de preços para fins de deslocamento de concorrentes.

15. Por fim, entende-se que as discussões e o processo de formulação de norma que imponha uma periodicidade aos agentes deve ser pensada com cautela, haja vista a existência de uma política de subvenção econômica à comercialização de óleo diesel com prazo de vigência de até 31 de dezembro de 2018. A implementação da regra de periodicidade de repasse associada à mencionada política de subvenção pode gerar efeitos contrários aos objetivos pretendidos. Dessa forma, é pertinente que se postergue para 2019, ao menos para o diesel, qualquer alteração na estruturação dos instrumentos recentemente estabelecidos, fazendo uma espécie de transição inclusive menos aguda na dinâmica de preços do diesel, sob o argumento que as medidas temporárias da MP nº 838/2018 já trazem a estabilidade mensal e mitigam ruídos de mudança no acordo feito pelo Governo Federal com o movimento grevista.

#### 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.

À apreciação superior.

EDSON RODRIGO TOLEDO NETO

Chefe de Serviço

## ALEXANDRE DE OLIVEIRA LIMA LOYO

Coordenador

GUSTAVO GONÇALVES MANFRIM

Coordenador-Geral de Energia

De acordo.

PEDRO CALHMAN DE MIRANDA

Subsecretário de Energia e Estudos Quantitativos

[1]Kpodar, Kangni; Abdallah, Chadi. *Dynamic Fuel Price Pass-Through: evidence from a new global retail fuel price database*. International Monetary Fund (IMF). IMF Work Paper WP/16/254. 2016.

[2]Kojima, Masami. *Fossil Fuel Subsidy and Pricing Policies - Recent Developing Country Experience*. World Bank Group. Policy Research Working Paper 7531. 2016.



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre de Oliveira Lima Loyo, Coordenador(a)**, em 02/07/2018, às 20:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Edson Rodrigo Toledo Neto, Chefe de Serviço**, em 02/07/2018, às 20:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Gustavo Gonçalves Manfrim, Coordenador(a)-Geral de Energia, Petróleo e Gás**, em 02/07/2018, às 20:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Calhman de Miranda, Subsecretário(a) de Energia e Estudos Quantitativos**, em 02/07/2018, às 20:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0831329** e o código CRC **6C3E48FE**.