

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR SUPERINTENDENTE DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA,
ESTUDOS E REGULAÇÃO ECONÔMICA DA AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO,
GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS – SR. BRUNO CONDE CASELLI**

Tomada Pública de Contribuições n. 3/2018 – Coletar dados, informações e evidências que contribuam para a análise da verticalização da cadeia de distribuição de combustíveis

Refinaria de Petróleos de Mangueiros S.A. ("Refit"), inscrita no CNPJ/MF sob o n. 33.412.081/0001-96, com sede na Avenida Brasil, n. 3.141, Benfica, Rio de Janeiro/RJ, CEP n. 20930-041, vem, perante Vossa Senhoria, apresentar sua manifestação frente à Tomada Pública de Contribuições n. 3/2018.

1. Considerações iniciais

Dentro do contexto de atualização normativa da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis ("ANP"), buscando a ampliação da concorrência no setor de óleo e gás, a Refit primeiramente congratula as iniciativas que estão sendo apresentadas por esta Agência. A discussão em torno da Tomada Pública de Contribuições n. 3/2018 ("TPC"), a qual trata da verticalização da cadeia de distribuição de combustíveis, oferece ao setor a oportunidade de se equilibrar o mercado e atrair investimentos.

Aproveitamos, também, para saudar o trabalho conjunto que vem sendo executado pela ANP e o Conselho Administrativo de Defesa



Econômica ("CADE"), com vistas a proteger os interesses de consumidores e apontar eventuais distorções normativas prejudiciais ao desenvolvimento das atividades econômicas. Essa iniciativa cria um ambiente fértil para que o setor trabalhe em conjunto com os órgãos governamentais, propiciando atualização e avanço de questões legais importantes para o mercado.

Os pontos levantados por esta TPC são de grande valia para o setor. Dentre todos estes, a Refit gostaria de apresentar abaixo argumentos relacionados à possibilidade de comercialização direta entre produtores ou importadores para postos revendedores de combustíveis. Por entendermos tratar-se de fator crucial para o desenvolvimento do mercado e abertura para novos agentes, a Refit reforça seu compromisso de fornecer combustível de qualidade a preço justo ao consumidor.

2. Fator concorrencial e diminuição dos preços para o consumidor


As medidas defendidas pela Refit nessa TPC vão ao encontro da livre concorrência necessária para que o mercado funcione de maneira satisfatória, de modo que os benefícios sejam sentidos pelo consumidor, tanto em termos de qualidade dos produtos quanto em diminuição do valor final do combustível.

Reforça-se que os princípios constitucionais de livre concorrência e defesa do consumidor (art. 1º, inciso IV; art. 5º, inciso XXXII; e art. 170, caput e inciso V) devem ser defendidos como forma de garantirem os direitos dos cidadãos e os preços justos.



Como se sabe, a cadeia de produção do petróleo e seus derivados é conhecida pelo seu elevado e nocivo grau de concentração, a começar pela exploração do produto - na qual a Petrobras tem papel dominante -, passando para o refino - onde existe um monopólio da mesma empresa - e a distribuição - ponto em que as quatro maiores empresas detêm mais de 90% do mercado -, deixando apenas para a revenda varejista a possibilidade de pequena concorrência. Até nesta etapa da cadeia existem impedimentos para a liberdade de mercado, pois as regras de fidelidade à marca ostentada impedem que a competitividade seja efetiva.

É isto que ilustra o quadro abaixo oriundo do próprio CADE:



2. Cadeia de produção do petróleo e seus derivados

- A cadeia de produção do petróleo e seus derivados no Brasil é caracterizada por um **elevado grau de concentração** de empresas, sendo que no refino há um monopólio:
- **Exploração – Oligopólio:** Petrobras é dominante.
- **Refino – Monopólio:** Petrobras possui todas as refinarias existentes no Brasil que produzem combustíveis automotivos.
- **Distribuição – Oligopólio:** 1. BR; 2. Ipiranga (Grupo Ultra); 3. Shell-Cosan (Raízen); 4. Alesat e outras pequenas (cerca de 300). As 4 maiores detêm mais de 90% do mercado.
- **Revenda – Concorrência pulverizada** e restrita a pequenas áreas geográficas. Obs.: Vedada a verticalização (Portaria ANP n.º 116/2000).

Imagem 1 - Cadeia de produção do petróleo e seus derivados. Fonte: Apresentação do Sr. Ravvi Augusto de Abreu C. Madruga, Coordenador-Geral de



Análise Antitruste do CADE, em 23 de maio de 2018 em audiência pública sobre o aumento do preço dos combustíveis na Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cme/audiencias-publicas/2018/23-05-2018-aumento-do-preco-dos-combustiveis/CADE.pdf>

Assim, observamos que a realidade do setor é diversa daquela imaginada na ocasião da edição da Lei do Petróleo (Lei n. 9.478/1997), que tinha o condão de liberar o mercado de combustíveis. Portanto, como responsável pela fiscalização das atividades da indústria do petróleo, cabe a esta Agência retomar a liberdade do mercado e garantir que o abastecimento de combustíveis não seja um causador de retenções e desequilíbrios concorrenciais.

2.1. Oligopólio das grandes distribuidoras

Em recente relatório divulgado pela Agência, o "Boletim Abastecimento em Números"¹ demonstrou a grande reserva de mercado existente para as três maiores distribuidoras de combustíveis. Juntas, BR, Raízen e Ipiranga somaram, no primeiro semestre de 2018, 63,73% do mercado de distribuição de Gasolina C (Imagem 2), 73,28% da distribuição total de Óleo Diesel (Imagem 3) e 54,99% em Etanol Hidratado (Imagem 4).

¹ Divulgado em 17/10/2018, o Boletim Abastecimento em Números n. 59 pode ser acessado pelo seguinte link: <http://www.anp.gov.br/publicacoes/boletins-anp/2394-boletim-abastecimento-em-numeros>



MARKET SHARE NO ANO	
Distribuidora	Participação
BR ▼	24,14%
RAIZEN ▼	20,25%
IPIRANGA ▼	19,34%
ALESAT ▲	5,00%
TDC ▼	2,21%
CIAPETRO ▲	1,71%
RODOIL ▲	1,59%
POTENCIAL ▼	1,08%
FERA ▲	1,08%
SP ▲	1,06%
OUTRAS ▲	22,55%

Imagem 2 - Quadro de Gasolina Automotiva. Fonte: Boletim Gerencial da Superintendência de Distribuição e Logística da ANP - Boletim Abastecimento em Números Ano 13, N. 59. Disponível em: [http://www.anp.gov.br/images/publicacoes/boletins-anp/Boletim Abastecimento/59/Boletim n59.pdf](http://www.anp.gov.br/images/publicacoes/boletins-anp/Boletim%20Abastecimento/59/Boletim%20n59.pdf)

MARKET SHARE NO ANO	
Distribuidora	Participação
BR ▲	31,10%
IPIRANGA ▲	21,13%
RAIZEN ▼	21,05%
ALESAT ▼	3,01%
CIAPETRO ▼	1,86%
ATEM'S ▼	1,59%
TDC ▼	1,17%
ROYAL FIC ▼	0,99%
RODOIL ▼	0,91%
POTENCIAL ▼	0,80%
OUTRAS ▼	16,38%



Imagem 3 - Quadro de Óleo Diesel. Fonte: Boletim Gerencial da Superintendência de Distribuição e Logística da ANP - Boletim Abastecimento em Números Ano 13, N. 59. Disponível em: [http://www.anp.gov.br/images/publicacoes/boletins-anp/Boletim Abastecimento/59/Boletim n59.pdf](http://www.anp.gov.br/images/publicacoes/boletins-anp/Boletim%20Abastecimento/59/Boletim%20n59.pdf)

MARKET SHARE NO ANO	
Distribuidora	Participação
RAIZEN ▲	20,19%
BR ▼	17,66%
IPIRANGA ▲	17,14%
DIAMANTE ▼	7,10%
PETROBALL ▲	2,87%
PETROZARA ▼	2,63%
GRAN PETRO ▼	2,62%
MONTE CABRAL ▲	2,35%
ALESAT ▼	2,05%
ALPES ▼	2,00%
OUTRAS ▼	23,38%

Imagem 4 - Quadro de Etanol. Fonte: Boletim Gerencial da Superintendência de Distribuição e Logística da ANP - Boletim Abastecimento em Números Ano 13, N. 59. Disponível em: [http://www.anp.gov.br/images/publicacoes/boletins-anp/Boletim Abastecimento/59/Boletim n59.pdf](http://www.anp.gov.br/images/publicacoes/boletins-anp/Boletim%20Abastecimento/59/Boletim%20n59.pdf)

A presença das três maiores empresas no *market share* do setor de distribuição de combustíveis é tão grande que ultrapassa 50% das vendas dos produtos, o que torna o poder dessas empresas preocupante para o mercado e investimentos, em termos de dependência econômica e de abastecimento.

Sendo assim, vemos que devem ser revogadas por esta Agência as regras que travam o mercado e impedem o livre comércio, a fim de garantir também a qualidade final do produto aos consumidores.



Abaixo apontamos questões para que a ANP leve em consideração para a edição de nova regulação.

3. Comercialização direta

Como se sabe, as distribuidoras de combustíveis interferem na relação entre produtor/importador e posto revendedor de maneira prejudicial ao cidadão, na medida em que mantêm um mercado dominado e comandado por uma questão logística nociva e sem verdadeira necessidade, o que acaba impactando preço final, como já mencionado.

Recentemente, o mercado observou a queda nos preços dos combustíveis nas refinarias, que não foi repassada imediatamente aos consumidores, não havendo impacto positivo imediato no valor final dos produtos comercializados. Isto porque notadamente os postos revendedores aguardam pelos preços impostos pelas distribuidoras que repassam os combustíveis a eles. Assim, se as distribuidoras não diminuem o valor (apenas para ampliar a sua base de lucro no litro vendido), os postos revendedores não conseguem diminuir o preço para o consumidor final.²

Esse fator demonstra a real influência das distribuidoras na formação do preço final dos combustíveis, impactando de forma negativa e encarecendo o produto. Os postos revendedores, por

² Segundo a Fecombustíveis, "Como os postos de combustíveis não podem comprar das refinarias, eles só conseguem diminuir os preços quando as companhias distribuidoras eventualmente os reduzam", portanto, "os preços da revenda estão ligados diretamente aos preços das companhias distribuidoras, ou seja, se elas reduzirem, os postos, consequentemente, também repassam a redução". Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-11/fecombustiveis-explica-por-que-queda-de-preco-custa-chegar-bomba>



estarem na linha de frente da comercialização dos produtos diretamente ao consumidor, sofrem a pressão externa e são, por vezes, culpados pela não diminuição do valor dos combustíveis. Com a venda direta, seria possível observar e conferir a real diminuição dos valores ao consumidor final, que também sentiria mais rapidamente o desconto.

A inclusão das distribuidoras na relação entre postos revendedores e produtores de combustíveis é prejudicial não só para o mercado, que fica refém das grandes distribuidoras e de seus lucros com imposição de regras anticompetitivas, mas ainda mais sentido pelos consumidores, que ficam sem opção diante do preço alto dos combustíveis.

3.1. Manutenção da qualidade do combustível

Com relação à qualidade do combustível, não existem argumentos que impeçam a venda direta das refinarias para os postos revendedores. Com a ANP realizando a devida fiscalização periódica e testando a qualidade dos produtos, independentemente de sua origem, não haverá manipulação na qualidade para o consumidor.

Assim, a Agência pode continuar fiscalizando os combustíveis e utilizando os seus métodos de métrica diretamente nos postos revendedores.

A qualidade do combustível com a venda direta não pode ser motivo para que a Agência mantenha o atual setor anticompetitivo. O papel da ANP deve ser o de fiscalizar as atividades para que



todos os requisitos sejam cumpridos sem afetar o produto ao consumidor final de modo a promover diversificação no mercado e melhoria do ambiente de negócios.

3.2. Subcontratação de caminhões-tanque

O transporte do combustível também não é um motivo para impedir a venda direta de refinarias para postos revendedores. O serviço de transporte terceirizado para o deslocamento do combustível é amplamente utilizado nos dias de hoje, inclusive por grandes distribuidoras de combustíveis que não detêm a seu dispor grande frota de caminhões-tanque.

A intenção é que as refinarias tenham a possibilidade de contratar caminhões-tanque independentes para a entrega de seus combustíveis. Essa opção diminuiria, inclusive, o valor do frete, que seria mais competitivo e não imposto por distribuidoras que detêm o poder de mercado e impedem a atuação de pequenas distribuidoras.

3.3. Necessidade de revogação do art. 14 da Res. ANP 41/2013 e art. 6º da Res. ANP 43/2009

Nessa linha, a Refit gostaria de defender a necessidade de revogação das normativas que impedem a comercialização direta entre produtores e importadores para postos revendedores de combustíveis.



Os revendedores estão impedidos de adquirir combustível automotivo diretamente do produtor e importador, ficando submetidos às distribuidoras para esta atividade. Conforme preceitua o art. 14 da Res. ANP n. 41/2013³, os combustíveis automotivos apenas podem ser adquiridos de distribuidor de combustíveis autorizado pela ANP (inciso I), restringindo a possibilidade de os revendedores comprarem diretamente das refinarias produtoras e importadores.

Com relação ao etanol, é necessário que se repense o art. 6º da Res. ANP n. 43/2009⁴, a qual proíbe a venda direta da usina aos postos revendedores de combustíveis. Os fornecedores estão restritos a comercializar seus produtos com outros fornecedores (inciso I), com distribuidora de combustível (inciso II) ou com o mercado externo (inciso III), não havendo a previsão para a venda diretamente aos postos revendedores de combustível.

Os dois dispositivos acima indicados são prejudiciais para o mercado pois, conforme dito, impõem ao mercado a necessidade de participação de um terceiro na relação jurídica entre postos

³ "Art. 14. O revendedor varejista de combustíveis automotivos somente poderá adquirir:

I - combustíveis automotivos a granel e querosene iluminante a granel ou envasado de distribuidor de combustíveis autorizado pela ANP, observado o art. 25. desta Resolução;

II - óleo lubrificante acabado envasado ou a granel, registrado na ANP;

III - aditivo para combustíveis líquidos envasado, registrado na ANP;

IV - aditivo para óleo lubrificante acabado envasado, registrado na ANP; e/ou

V - graxas lubrificantes envasadas, registradas na ANP." (Res. ANP n. 41/2013)

⁴ "Art. 6º O fornecedor somente poderá comercializar etanol combustível com:

I - outro fornecedor cadastrado na ANP;

II - distribuidor autorizado pela ANP; e

III - mercado externo.

Parágrafo único. O etanol comercializado somente adquirirá a denominação combustível se atender à especificação estabelecida pela ANP, inclusive quanto à adição de corante no caso do etanol anidro, e se tal finalidade for indicada no respectivo documento fiscal." (Res. ANP n. 43/2009)

4

revendedores e produtores/importadores de combustíveis. Por óbvio, os terceiros que são introduzidos na relação restringem a possibilidade de diminuição do preço final, pois incluem no valor a sua percentagem de lucro em cima da operação.

3.4. Benefícios para o consumidor

Como direito constitucional, a proteção ao consumidor deve balizar a atuação desta Agência para a tomada de decisões. Com a venda direta, o cidadão teria acesso à verdadeira formação dos preços dos combustíveis, que chegariam para ele com maior transparência e sem manipulação para geração de lucro apenas para grandes empresas do setor. É nesse sentido que o Código de Defesa do Consumidor veda ao fornecedor "*elevar sem justa causa o preço de produtos ou serviços*" (art. 39, inciso X, da Lei n. 8.078/1990). Com o preço mais competitivo para os postos revendedores, certamente haverá diminuição do valor final dos combustíveis ao consumidor, trazendo de maneira justa o equilíbrio em relação ao elo mais fraco da cadeia.

4. Conclusão

Conforme exposto acima, a Refit reitera o seu compromisso com a abertura do mercado e a melhoria dos preços ao consumidor final. Os argumentos demonstram de forma técnica, econômica e jurídica que não há motivos para que a ANP mantenha a interferência das distribuidoras na relação entre produtor ou importador e postos revendedores.



Nessa linha, as distorções concorrenciais aqui apontadas podem ser resolvidas com a revogação dos seguintes dispositivos:

- Art. 14 da Res. ANP 41/2013; e
- Art. 6º da Res. ANP 43/2009.

Como complementação da manifestação, a Refit apresenta em anexo a este posicionamento a *legal opinion* produzida pela Prof. Dra. Ana Frazão, especialista em direito concorrencial e econômico, balizando argumentos jurídicos importantes para a tomada de decisão desta Agência.

Colocamo-nos à inteira disposição da ANP para eventuais questionamentos ou documentos necessários para esclarecimento dos argumentos acima expostos.



JORGE LUIZ CRUZ MONTEIRO
Presidente