



São Paulo, 14 de novembro de 2018.
DEINFRA FO00446

À Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

Ref.: Tomada Pública de Contribuição nº 04/2018

Prezados Srs. Diretores,

Servimo-nos da presente para encaminhar a esta d. Agência as contribuições da **Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP** à Tomada Pública de Contribuição nº 04/2018 em referência.

Embora já tenhamos nos manifestado institucionalmente quando do início do processo de lançamento das Tomadas Públicas de Contribuição, na condição de maior entidade de classe da indústria brasileira, a FIESP entende necessário reafirmar suas preocupações de maneira direcionada, no âmbito de cada uma das Tomadas Públicas de Contribuição em curso, o que fazemos por meio deste instrumento.

Assim, tendo como pressuposto o desenvolvimento de uma indústria competitiva, ética e socialmente responsável, queiram receber nossos apontamentos, para que seja dado o devido encaminhamento.

Atenciosamente,

CARLOS A. CAVALCANTI

Vice-Presidente da FIESP

Diretor-Titular do Departamento de Infraestrutura da FIESP

INTRODUÇÃO. QUESTÃO PRELIMINAR: A INADEQUAÇÃO DO MODUS OPERANDI ESCOLHIDO PELA AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO PARA O ENCAMINHAMENTO DE DISCUSSÕES SOBRE O FUTURO DO SETOR DE COMBUSTÍVEIS

Como se sabe, desde o início da Greve dos Caminhoneiros, em maio de 2018, a ANP lançou uma série de consultas ao mercado com o objetivo de colher impressões dos agentes quanto à pertinência de se rever determinados aspectos do desenho regulatório do segmento de *Downstream*. Os temas são diversos: na Tomada Pública de Contribuições nº 1, de 5 de junho de 2018, o objetivo foi avaliar a conveniência de se estabelecer uma periodicidade mínima para o repasse do reajuste dos preços dos combustíveis. Na sequência, em 6 de agosto, adveio a Tomada Pública de Contribuições nº 2, editada com objetivo de se obter as impressões dos agentes quanto à pertinência de se permitir a comercialização de etanol combustível pelas usinas diretamente aos postos revendedores varejistas. Mais recentemente, em 20 de setembro, duas novas Tomadas Públicas de Contribuição: na nº 3, o objetivo foi colher as impressões do mercado quanto à necessidade de revisão das atuais regras que regulam a verticalização da cadeia de distribuição de combustíveis; na nº4, o objetivo foi avaliar a conveniência de se manter a tutela regulatória da fidelidade à bandeira.

Com exceção da Tomada Pública de Contribuições nº 1, lançada imediatamente após debelada a crise, com o objetivo mais restrito de avaliar a possibilidade de se estabelecer algum tipo de controle sobre o reajuste do preço dos combustíveis, todas as demais, estruturais, têm como base ou (1) as indicações feitas pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE no documento denominado “Repensando o setor de combustíveis: medidas pró-concorrência”, publicado em 29 de maio, em que o Conselho sugere possíveis rearranjos regulatórios, tributários ou gerais do setor que, em tese, poderiam estimular o aumento na concorrência, ou (2) o Despacho ANP 671/2018, editado pela agência em 24 de maio (auge da greve) com o objetivo de instituir medidas excepcionais que pudessem “garantir a continuidade do abastecimento de combustíveis e inibir preços abusivos” durante a crise.

Como é fácil perceber, portanto, tanto as propostas do CADE quanto as medidas excepcionais da ANP têm como característica comum o fato de terem sido lançadas no contexto, e como resposta, a uma das maiores crises institucionais porque o país passou em sua história recente. Tendo em vista a natural limitação de tempo que este fato impôs para a sua gestação, não poderiam ter a pretensão, imaginava-se, de servir como base para uma revisão mais ampla do desenho institucional do setor. Enquanto no caso das medidas da ANP essa característica é mais evidente, dada sua própria natureza e objetivo declarado, também no caso das propostas do CADE a ausência de maiores aprofundamentos é reconhecida. Embora o documento refira que as “(...) propostas já estavam sendo maturadas e discutidas internamente no Cade há algum tempo (...)”, ele também explicita que até o momento de sua divulgação não havia sido feita a “(...) mensuração ou quantificação exata do impacto no preço final dos combustíveis (...)”. De toda maneira, o Conselho achou por bem propor as medidas naquele momento para “(...) incentivar o debate social e democrático a respeito de alguns temas específicos, que podem favorecer a concorrência no setor”.

Assim, tendo por base ambas as iniciativas, em 14 de junho, CADE e ANP decidiram pela criação de Grupo de Trabalho conjunto, cujo objetivo é “(...) analisar a estrutura do mercado de combustíveis, avaliar a implementação das medidas propostas pelo Cade para repensar o setor de combustíveis e a possibilidade da adoção permanente das medidas regulatórias excepcionais apresentadas pela ANP”.

Desde o início do funcionamento do Grupo de Trabalho e do lançamento das primeiras Tomadas Públicas de Contribuição, representantes de produtores, importadores, distribuidores, revendedores e demais integrantes do *Downstream* têm interagido com a agência com o objetivo de contribuir com sua visão sobre as primeiras propostas apresentadas, bem como, sobretudo, reforçar quais são, de fato, os problemas fundamentais do segmento que deveriam pautar um debate adequado sobre o seu futuro.

Isto porque, como o próprio CADE referiu em “Repensando o setor de combustíveis”, as sugestões propostas “(...) não encerram a possibilidade de melhorias deste setor (...)”, e deveriam somar-se, no mínimo, às 32 propostas para o setor já aprovadas no âmbito do programa Combustível Brasil, programa do Governo Federal cujo objetivo foi, precisamente, “propor ações e medidas para garantir o fornecimento de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo do Brasil, com ênfase no estímulo à entrada de novos atores no setor e à livre concorrência, em um ambiente regulatório objetivo, claro e transparente”.

Nada obstante, aparentemente a opção da agência foi por lançar consultas ao público para coletar impressões gerais sobre as hipóteses levantadas por CADE e a ANP sem análise prévia sobre (1) a efetiva possibilidade de as medidas propostas alcançarem os objetivos que pretendem e (2) suas dificuldades, custos e riscos de implementação e, sobretudo, desconsiderando quaisquer outros problemas e alternativas. Esta opção parece-nos, contudo, inadequada, pois é evidente que ao adotar como base de um trabalho de rediscussão do setor apenas medidas concebidas com urgência no auge da Crise dos Caminhoneiros, desprezando todas as demais discussões e propostas construídas com o setor no âmbito do programa Combustível Brasil – em que a agência, aliás, teve destacado e reconhecido papel de liderança – a ANP desperdiça oportunidade de contribuir para o planejamento de longo prazo do setor, e, mais importante, cria grave insegurança jurídica para os agentes que atuam considerando o quadro regulatório hoje existente.

Isto porque propostas como controle de preços de combustíveis, objeto da TPC 1, ou autorização para venda direta de etanol de usinas para postos, objeto da TPC 2, sugerem mudanças fundamentais no atual ambiente de negócios e, como tal, colocam em dúvida a segurança dos investimentos feitos e planejados pelos agentes, além de trazer incertezas para o consumidor sobre o futuro do mercado de combustíveis. Embora ambas tenham sido fortemente questionadas em uníssono por praticamente todos os agentes e especialistas que ofereceram contribuições, o simples fato de a agência colocar em debate público medidas desta envergadura sugere que a ela enxerga

valor nas propostas, o que causa grave ansiedade no setor, prejudicando importantes investimentos planejados pelas empresas.

O problema, que fique claro, não é colocar em discussão temas como estes (ou quaisquer outros), mas a forma como o debate está sendo encaminhado. Neste sentido, o modo de trabalho adotado durante as discussões do Combustível Brasil foi exemplar: a partir de análises e estudos profundos sobre a situação atual do setor, foram construídas, em conjunto com os agentes regulados, um diagnóstico completo que permitiu a elaboração de propostas de curto, médio e longo prazo. Cada uma delas foi, então, vinculada a um grupo de trabalho encarregado, por sua vez, de desenvolver planos de ação específicos para sua implementação. O setor confia que tais propostas resumem as principais questões a serem enfrentadas, e, embora possam haver revisões a serem feitas por conta do tempo decorrido desde a finalização dos trabalhos, não acredita que faz sentido deixá-las de lado para encampar-se sugestões pouco discutidas e que ainda não foram objeto de análise mínima de impacto regulatório.

Diante de todo o exposto acima, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP, em vista do seu comprometimento com a indústria e seu protagonismo nas discussões sobre o aperfeiçoamento da qualidade da regulação no Brasil, comparece à presença de vossas senhorias para requerer que seja revisto o *modus operandi* da agência, de maneira que, antes de colocar questões não refletidas para escrutínio público, seja retomada a pauta estratégica de reformas definidas no âmbito do Combustível Brasil, ainda que eventualmente acrescida de outros temas, após cuidadosa reflexão e imprescindível análise de impacto regulatório. A respeito das Tomada Pública de Contribuição 3, sugerimos sua imediata revogação, tendo em vista a inexistência de motivação adequada para a sua realização, o baixo grau de maturidade das temáticas subjacentes a elas e a insegurança e instabilidade que estão provocando no setor.

AS PROPOSTAS DA TOMADA PÚBLICA DE CONTRIBUIÇÕES Nº 4/2018: CONSIDERAÇÕES DE MÉRITO

Sem prejuízo de todo o exposto anteriormente, não poderíamos deixar de tecer brevíssimas considerações a respeito do porquê nos parece que, no mérito, a proposta de revisão do papel da agência na proteção à marca trazida pela TPC nº 4/2018 não contribuirá para a melhoria do ambiente de negócios:

- (i) No mercado brasileiro, combustíveis líquidos não podem ser considerados commodities. Ainda que combustíveis (não aditivados) possuam as mesmas especificações técnicas, os produtos se diferem quanto às garantias prestadas por cada distribuidora quanto aos processos de aquisição, armazenagem e transporte dos combustíveis. Além de proteger o consumidor, a proteção regulatória sobre os contratos privados de marca favorece a higidez do mercado ao desincentivar fraudes fiscais e/ou relacionadas à qualidade do produto;

- (ii) A vinculação à bandeira é um instrumento de proteção dos direitos do consumidor, pois permite a ele que identifique rapidamente a procedência (e confiabilidade do produto). Neste sentido, afastar a tutela regulatória à bandeira significaria aumentar a vulnerabilidade do consumidor e a possibilidade de que ele seja induzido a erro, o que contraria o papel institucional da ANP;
- (iii) O eventual fim da tutela regulatória da bandeira ocasionará uma significativa elevação do custo regulatório de fiscalização da ANP para garantir a regularidade do mercado, uma vez que, hoje, as distribuidoras com marca própria exercem em grande parte esta papel, exatamente para proteger o valor de sua marca;
- (iv) Distribuição de combustíveis é atividade classificada por lei como de interesse público, o que atrai a proteção da Agência Reguladora sobre a relação com a revenda;
- (v) Vício de motivação: a proposta de revisão da tutela regulatória está baseada em mera referência ao estudo do CADE “Repensando o setor de combustíveis: medidas pró-concorrência”. O estudo, porém, sinaliza precisamente o contrário: a importância da vinculação da bandeira para a proteção do consumidor;
- (vi) A relação de exclusividade é uma importante ferramenta para garantir a eficiência econômica na relação distribuição-revenda. Modelo que justifica investimentos em ativos (específicos e fundamentais ao abastecimento nacional), eficiência/otimização logística, além de treinamentos e outras formas de diferenciação dos produtos e serviços prestados ao consumidor. Evita-se a conduta oportunista de distribuidoras que não fizeram investimentos para a proteção da marca (free-riding);
- (vii) O fim da tutela regulatória demandaria um aumento significativo nos investimentos em ferramentas de controle/fiscalização dos contratos, elevando o custo de transação do setor;
- (viii) O fim da proteção regulatória à bandeira potencializa riscos de redução da competitividade e da inovação no setor;
- (ix) A existência de revendedores que optam pela fidelização não impede a entrada de novos agentes (distribuidoras e revendedores) no mercado de modo competitivo. Tanto é assim que há uma quantidade expressiva de revendedores sem contrato de exclusividade (postos com marca própria) atuando no mercado nacional (baixa barreira de entrada);
- (x) Sob o ponto de vista concorrencial, é importante que haja dois modelos de revenda, visto que o mercado que opta pela exclusividade sofre pressão competitiva (positiva) por preços do mercado de postos com marca própria;



- (xi) A proteção do modelo atual reforça o desincentivo à cartelização na revenda, pois o posto possui outros elementos diferenciadores dos seus produtos e serviços, não se restringindo à disputa pelo melhor preço;
- (xii) O DEE/CADE não manifestou qualquer preocupação concorrencial com a existência dos contratos de exclusividade tutelados pela ANP.

Atenciosamente,

CARLOS A. CAVALCANTI

Vice-Presidente da FIESP

Diretor-Titular do Departamento de Infraestrutura da FIESP