



AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS

NOTA TÉCNICA Nº 109/2019/SDR-E

PROCESSO Nº 48610.211464/2019-14**INTERESSADO: SUPERINTENDÊNCIA DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA, ESTUDOS E REGULAÇÃO ECONÔMICA, DIRETORIA II, DIRETORIA-GERAL**

Assunto: aspectos econômicos e concorrenciais acerca dos temas monofasia e isonomia tributárias e da disponibilidade de informação, ao órgão regulador, sobre a comercialização de combustíveis (preços e volumes) nas revendas varejistas.

Ref.: Resolução CNPE nº 12, de 4.6.2019; Parecer n.º 01134/2018/PFANP/PGF/AGU, de 11.12.2018, da Procuradoria Federal junto à ANP (SEI 0110323).

1. INTRODUÇÃO

1. A presente nota técnica tem o objetivo de atender solicitação da Diretoria-Geral da ANP visando à elaboração de subsídios técnicos, no âmbito das atribuições desta Superintendência de Defesa da Concorrência, Estudos e Regulação Econômica (SDR) acerca dos temas **monofasia e isonomia tributárias** e da **disponibilidade de informação**, ao órgão regulador, sobre a **comercialização de combustíveis (preços e volumes)** nas revendas varejistas.

2. Inicialmente, vale mencionar que tais questões estão abordadas em recente e relevante diretriz de política energética do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE). Em termos concretos, a Resolução CNPE nº 12, de 4.6.2019, estabeleceu um conjunto de diretrizes para a promoção da livre concorrência no abastecimento de combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis, dentre as quais destacamos:

Art. 1º Estabelecer como de interesse da Política Energética Nacional que a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP priorize a conclusão dos estudos e a deliberação sobre os seguintes temas atinentes ao abastecimento de combustíveis, demais derivados e biocombustíveis com o objetivo de aprimorar o normativo regulatório do setor, na busca da promoção da livre concorrência:

(...)

VI - o aprimoramento da disponibilidade de informação de comercialização, especialmente sobre preços e volumes, de combustíveis automotivos e GLP na revenda varejista, considerando o aumento da abrangência e da agilidade, sem prejuízo da sua fidedignidade;

(...)

Art. 3º Recomendar que, no prazo de até 180 (cento e oitenta) dias, o Ministério da Economia, quanto à **monofasia tributária**:

I - avalie a conveniência e a oportunidade para sua implementação, no âmbito federal, no setor de combustíveis e a sua eventual relação com a promoção da livre concorrência;

II - promova a articulação com os Estados e o Distrito Federal visando à **harmonização dos tributos incidentes sobre os combustíveis**. (grifo nosso)

3. Nesse contexto, em atendimento à solicitação da Diretoria-Geral da ANP, a SDR elaborou a presente Nota Técnica, visando apresentar elementos técnicos a respeito dos seguintes temas e da sua relação com a defesa da concorrência e a regulação econômica: (i) regime monofásico dos tributos federais incidentes sobre combustíveis; (ii) isonomia dos tributos federais incidentes sobre combustíveis;

e (iii) aprimoramento da disponibilidade de informação de comercialização, especialmente sobre preços e volumes, de combustíveis automotivos e GLP na revenda varejista, considerando o aumento da abrangência e da agilidade, sem prejuízo da sua fidedignidade.

4. Este documento está composto por cinco seções incluindo esta Introdução. Os referidos temas serão abordados separada e respectivamente nas três próximas seções. A última seção traz as conclusões do estudo.

2. DO REGIME MONOFÁSICO DOS TRIBUTOS FEDERAIS INCIDENTES SOBRE COMBUSTÍVEIS

5. Os tributos recolhidos pelo Estado devem seguir os princípios da isonomia, da capacidade contributiva, da seletividade (avaliação do nível de essencialidade do bem taxado) e do incentivo econômico. Neste sentido, há discussão sobre a melhor forma de aplicação dos tributos sobre o setor de combustíveis em vários aspectos. Um deles diz respeito à simplificação do recolhimento dos tributos ao longo da cadeia de produção e comercialização de combustíveis por meio da reunião dos deveres de contribuição de todos os *players* em apenas um elo da cadeia, por exemplo, por meio da incidência monofásica

6. O regime monofásico diz respeito à incidência e ao recolhimento de tributos em apenas um elo da cadeia de produção e comercialização do produto, relativamente aos tributos indiretos (aqueles praticados sobre atividades ou produtos), sejam eles fixos ou *ad valorem*. Utiliza-se a monofasia para evitar distorções no recolhimento dos tributos e, conseqüentemente, na concorrência entre os agentes do mercado, assim como para facilitar a fiscalização, evitando a elisão (ato de se evitar o aparecimento do fato gerador de um tributo) e a evasão tributária (ato do não recolhimento do tributo previsto em lei, de forma consciente ou não).

7. No mercado de combustíveis líquidos, o regime monofásico no recolhimento dos tributos federais PIS, Cofins e Cide é atualmente concentrado nos agentes produtores e importadores na comercialização de gasolina e óleo diesel. O Art. 4º da Lei nº 9.718/1998, que dispõe sobre a PIS e Cofins, determina que as contribuições são devidas pelos produtores e importadores de derivados de petróleo. O Art. 2º da Lei nº 10.336/2001, que institui a Cide, determina que são contribuintes da Cide o produtor, o formulador e o importador.

Lei nº 9.718/1998:

*“Art. 4º As contribuições para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PIS/PASEP e para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS **devidas pelos produtores e importadores de derivados de petróleo.**” (grifo nosso)*

Lei nº 10.336/2001:

*“Art. 2º São contribuintes da Cide o **produtor, o formulador e o importador**, pessoa física ou jurídica, dos combustíveis líquidos relacionados no art. 3º.” (grifo nosso)*

8. Por outro lado, no mercado de etanol hidratado combustível (EHC), a Art. 5º da Lei nº 9.718/1998 prevê a contribuição de PIS e Cofins para os agentes produtores, importadores e distribuidores. O Decreto nº 6.573/2008, fixou coeficientes de redução das alíquotas de PIS e Cofins incidentes sobre a comercialização de etanol. O Decreto nº 7.997/2013 fixou em zero a alíquota de PIS e Cofins devida pelos distribuidores. Posteriormente, os Decretos nº 9.101/2017 e 9.112/2017 reintroduziram a cobrança para os distribuidores, atualmente nas alíquotas de R\$ 19,81 e R\$ 91,10 por metro cúbico, respectivamente para PIS e Cofins. Em relação à Cide, a alíquota devida na comercialização de álcool etílico combustível definida na Lei 10.336/2001 foi zerada a partir da publicação do Decreto nº 5.060/2004.

Lei nº 9.718/1998

“A Contribuição para o PIS/Pasep e a Cofins incidentes sobre a receita bruta auferida na venda de álcool, inclusive para fins carburantes, serão calculadas com base nas alíquotas, respectivamente, de:

*I – 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento) e 6,9% (seis inteiros e nove décimos por cento), **no caso de produtor ou importador;** e*

II – 3,75% (três inteiros e setenta e cinco centésimos por cento) e 17,25% (dezessete inteiros e vinte e cinco centésimos por cento), no caso de distribuidor.” (grifo nosso)

9. Ainda com relação ao biocombustível, atualmente está em andamento proposta de possibilidade de venda direta de EHC das usinas produtoras para os postos revendedores através do Projeto de Decreto Legislativo nº 916/2018, que visa sustar o art. 6º da Resolução ANP nº 43/2009.

10. Sobre o tema, a Nota Técnica Conjunta nº 001/2018 SDL-SDR aponta que do ponto de vista concorrencial, em tese e em análise preliminar, a venda direta de EHC e *“a eliminação de um elo da cadeia de abastecimento poderia ampliar a concorrência no mercado e a eficiência econômica em situações específicas, com impactos positivos sobre os preços para o consumidor final”*.

11. No que tange aos aspectos tributários, a Nota Técnica Conjunta nº 001/2018 SDL-SDR destaca que a reintrodução das contribuições de PIS e Cofins devidas na etapa de distribuição a partir da publicação dos Decretos nº 9.101/2017 e 9.112/2017, *“pode levar à queda de arrecadação pelo simples fato de parte significativa da tributação sobre o biocombustível incidir sobre a etapa de distribuição”* e que *“sob a estrutura tributária atual, o fim da vedação à comercialização de venda direta de etanol hidratado pelas unidades produtoras de etanol para os postos revendedores de combustíveis resultaria num recolhimento desigual de PIS/Cofins entre produtores/importadores e distribuidores, ensejando distorções no processo competitivo”*.

12. Posteriormente, a Nota Técnica do GT Portaria nº 357/2018 nº 001/2018, que analisa as contribuições recebidas durante a Tomada Pública de Contribuições (TCP) nº 2/2018, considerando os possíveis impactos da venda direta de etanol hidratado das usinas para os revendedores, em relação aos impactos tributários, relatou reunião do grupo de trabalho com a Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria (Sefel), e concluiu que *“considerando a estrutura tributária atual, a venda direta de etanol hidratado pelas unidades produtoras para os postos revendedores poderia ensejar distorções no mercado combustível”*.

13. Desta forma, de modo a evitar distorções no processo competitivo, o regime de monofasia tributária constitui-se como favorável à promoção da concorrência e à geração de maior eficiência nas relações comerciais, ampliando as possibilidades de comercialização dos combustíveis, com potenciais benefícios aos consumidores finais.

3. DA ISONOMIA NOS TRIBUTOS FEDERAIS INCIDENTES SOBRE COMBUSTÍVEIS

14. O princípio da igualdade, na seara tributária, é projeção do princípio geral da isonomia jurídica, de fundamento constitucional, que define serem todos iguais perante a lei. Esta formulação, por óbvio, não encontra limites interpretativos no mero formalismo. O tratamento verdadeiramente isonômico visa à igualdade material, à produção de resultados equitativos. Para tanto, a Administração Pública tem o poder-dever de modular seus atos, adequando-os às específicas circunstâncias dos administrados que suportarão seus efeitos.

15. Na Constituição Federal de 1988, o princípio da igualdade consubstanciou-se como liberdade negativa: verdadeira limitação ao poder de tributar do Estado. Segundo o artigo 150, *caput* c/c inciso II da Carta Magna, *“é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios”*:

Art. 150, II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

16. Segundo Hugo de Brito Machado^[1], as dificuldades na aplicação do princípio da igualdade surgem quando o legislador tem de determinar as hipóteses em que ele pode, legitimamente, reconhecer as diferenças entre contribuintes, discriminando-os. O referido autor reconhece ser tênue a linha divisória entre os critérios admissíveis e os perpetradores de lesão à isonomia. Dentre as muitas formulações doutrinárias que se debruçam sobre a questão, ele destaca aquela que exige vinculação entre o critério discriminatório e a finalidade da norma. É dizer, a diferença de tratamento tributário só é legítima se indispensável à efetividade da norma.

17. No mesmo sentido manifesta-se Roque Antonio Carrazza^[2], quem imputa ao legislador o dever de atentar para as desigualdades próprias das diferentes categorias de contribuintes quando

descreve uma norma instituidora de impostos, espécie de tributo que deve levar em conta a capacidade contributiva do sujeito passivo da obrigação, sob o risco de, não o fazendo, converter-se em ato confiscatório.

18. **A averiguação das circunstâncias de cada categoria de contribuinte e o consequente tratamento tributário diferenciado são relevantes para o campo da regulação econômica, pois viabilizam cenários de concorrência entre agentes de mercado submetidos a custos inevitavelmente desiguais. Neste panorama, impactos para a competitividade serão diretamente proporcionais ao peso da tributação na estrutura de formação de preços do setor.**

19. O setor de combustíveis é reconhecido pelo expressivo impacto dos tributos sobre o preço ao consumidor final. Conforme mais recente relatório de composição de preços dos combustíveis da ANP, publicado em abril de 2019, os tributos federais (PIS/PASEP, Cofins e Cide) e estadual (ICMS) respondem, no Brasil, por 42,9% do preço da Gasolina C; 23,1% do preço do Diesel B Comum S500; e 23% do Diesel B Comum S10.

20. **Pela magnitude de seu impacto, as regras de tributação vigentes para o setor de combustíveis merecem consideração mesmo nos estudos que tenham como foco primário a defesa da concorrência.** Dentre estas regras, interessa-nos, especificamente, para o escopo da presente Nota Técnica, aquelas atinentes ao surgimento da obrigação tributária, da exigibilidade do crédito tributário e da efetiva extinção deste crédito por meio de seu pagamento.

21. O surgimento da obrigação tributária se dá pela ocorrência do fato gerador previsto em lei. Neste momento, diz-se que a obrigação tributária é existente, porém inexigível. O lançamento do crédito tributário é o procedimento administrativo de liquidação que, nos termos do artigo 142 do Código Tributário Nacional, verifica a ocorrência do fato gerador da obrigação, determina a matéria tributável, calcula o montante do tributo devido, identifica o sujeito passivo e, sendo caso, propõe a aplicação da penalidade cabível. O pagamento do crédito materializado no lançamento é uma das modalidades de extinção deste crédito. Todos estes aspectos são relevantes para a disciplina concorrencial por seus efeitos contábeis (registro de passivos) e financeiros (dispêndio de capital).

22. No caso do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), os incisos I e VI, do artigo 12, da Lei Complementar nº 87/1996 (Lei Kandir), elencaram, entre os momentos de ocorrência do fato gerador, respectivamente, a “saída de mercadoria de estabelecimento de contribuinte, ainda que para outro estabelecimento do mesmo titular” e o “ato final de transporte iniciado no exterior”.

23. Pelo exposto, percebe-se que o nascimento da obrigação tributária relativa ao ICMS – tributo que, isoladamente, responde por algo entre 26,3% e 28,1% do preço da gasolina ao consumidor (a depender da região do país) – pode variar, entre os agentes do mercado de combustíveis, de acordo com a origem do produto.

24. Para o importador, a obrigação se constitui mais cedo, com a entrada do produto no território nacional. Nesta toada, também o lançamento do crédito tributário e o recolhimento do imposto se dão em momento anterior. Segundo o Regulamento do ICMS do Estado do Rio de Janeiro (Decreto Estadual nº 43.410/2012), por exemplo, o imposto será exigido por ocasião do desembarque aduaneiro:

Decreto nº 43.410/2012, Livro IV, Art. 3.º - “Na operação de importação de combustíveis derivados ou não de petróleo, o imposto devido por substituição tributária será exigido do importador, inclusive quando se tratar de refinaria de petróleo ou suas bases ou formulador de combustíveis, por ocasião do desembarque aduaneiro.”

25. O produtor, por outro lado, arca com ônus menor, visto que, para si, a obrigação tributária somente surgirá com a saída do produto de seu estabelecimento. O recolhimento do imposto, nos termos do mesmo Decreto Estadual nº 43.410/2012, Livro IV, artigo 14, poderá ocorrer até o 10º dia subsequente ao término do período de apuração em que tiver ocorrido a operação.

Decreto nº 43.410/2012, Livro IV, Art. 14 – “Ressalvada a hipótese de que trata o artigo 3.º, o imposto retido deverá ser recolhido até o 10.º (décimo) dia subsequente ao término do período de apuração em que tiver ocorrido a operação.”

26. Decerto, a complexidade da sistemática tributária brasileira não se esgota na averiguação de um único critério. No âmbito do regime aduaneiro especial de importação de petróleo bruto e seus derivados (REPEX), por exemplo, prevê-se regra de suspensão de pagamentos relativos a impostos federais, PIS/PASEP-Importação e COFINS-Importação para a importação de derivados de petróleo que se destinam a posterior exportação pelo mesmo estado da federação^[3]. Na regulamentação tributária do Estado de São Paulo, as operações com insumos da indústria petroquímica também foram objeto de regra especial, com previsão de suspensão do lançamento do crédito tributário, referente ao ICMS, quando do desembaraço aduaneiro de nafta petroquímica, etileno e propeno, para o momento em que ocorrer a saída dos produtos resultantes da industrialização da mercadoria importada^[4]. Este mesmo Regulamento prevê o diferimento do recolhimento do imposto incidente sobre operações sucessivas com petróleo bruto para o momento da saída dos produtos derivados^[5].

27. No âmbito do Subcomitê de Tributação do Comitê Técnico Integrado para o Desenvolvimento do Mercado de Combustíveis, demais Derivados de Petróleo e Biocombustíveis, a diversidade de “prazos de recolhimento de ICMS, ICMS-Difal, ICMS de Substituição Tributária (ICMS-ST), repasses e valores provisionados” foi apontada como fonte de problemas. Dificuldades no manejo do ICMS do GLP também foram reportadas, “destacando-se a existência de alíquotas diferenciadas sobre a origem do produto (seja oriundo do petróleo, de gás natural produzido no Brasil ou de gás natural originário de importação) e ainda sobre o tamanho do recipiente em que é comercializado”. No que tange às distribuidoras de combustíveis, frisou-se a dificuldade em se utilizarem de créditos acumulados em suas operações^[6]. O excesso de regimes fiscais relativos aos tributos federais e a desoneração de PIS/CONFINS na Zona Franca de Manaus foram citados como geradores de dificuldades adicionais.

28. Constata-se, portanto, que dentro do sistema tributário nacional há uma multiplicidade de regras tributárias, de incidência paralela, capazes de gerar impactos financeiros de intensidade significativamente variável. A oferta de regimes com custos assimétricos para agentes de um mesmo setor é um fator de risco para o ambiente concorrencial, pois a complexidade da legislação tributária e a dificuldade em fiscalizar seu cumprimento viabilizam a adoção de práticas de concorrência desleal. Agentes mal intencionados poderiam beneficiar-se das melhores condições ofertadas, por exemplo, pelos regimes especiais dedicados à importação de insumos ou de produtos voltados à exportação, para comercializar o bem importado (classificado como nafta) internamente (como gasolina) sem passar por processo de beneficiamento industrial ou, ainda, direcionar ao mercado interno a produção que deveria ser exportada.

29. Em suma, as evidências de que dispomos até o momento sugerem, e este parece ser entendimento quase consensual entre os agentes do setor de combustíveis (conforme contribuições apresentadas no curso dos trabalhos do Subcomitê de Tributação do “Combustível Brasil”^[7]), que o mercado de combustíveis poderia beneficiar-se de tratamento tributário mais isonômico e transparente, bem como de um criterioso processo de simplificação e harmonização da legislação aplicável ao setor.

4. DO APRIMORAMENTO DA DISPONIBILIDADE DE INFORMAÇÃO DE COMERCIALIZAÇÃO DE COMBUSTÍVEIS NA REVENDA VAREJISTA

30. No próximo subitem são descritos os recursos atualmente disponíveis e utilizados para a obtenção de informações sobre preços praticados na revenda combustíveis, a partir das quais, inclusive, a ANP exerce suas atribuições legais. Com relação a informações sobre volumes comercializados nesta etapa da cadeia não há atualmente disponibilidade nas bases de dados da ANP, utilizando-se como estimativa para tais as informações de venda de distribuidores para revendedores, ou seja, na etapa anterior da cadeia.

31. Em seguida, são apresentadas oportunidades de aprimoramento da disponibilidade de informações de comercialização de combustíveis automotivos e GLP na revenda varejista, considerando o aumento da abrangência e da agilidade, sem prejuízo da sua fidedignidade.

4.1. Recursos utilizados atualmente

32. Desde junho de 2001, a ANP contrata sistematicamente empresas especializadas em pesquisa de preços, por meio de licitação, para realizar pesquisa semanal de preços de revenda e de

distribuição de combustíveis automotivos (gasolina comum, etanol hidratado, óleo diesel S-500 não aditivado, óleo diesel S-10 não aditivado e GNV) e de GLP envasilhado em botijões de 13 quilos, em âmbito nacional, cujos resultados são disponibilizados no sítio eletrônico desta Agência^[8].

33. Por meio do Levantamento de Preços e de Margens de Comercialização de Combustíveis da ANP se faz possível o acompanhamento de indícios de práticas lesivas à concorrência, viabilizando o exercício de competências legalmente estabelecidas da ANP, descritas nos artigos 8º, I, e 10º da Lei n.º 9.478/97.

34. A base de dados gerada semanalmente a partir desse programa constitui-se na mais importante fonte de informações de preços de combustíveis do País, utilizada pelos órgãos de governo para formulação de política e identificação de infrações à ordem econômica, bem como por ministérios públicos federais e estaduais e o Poder Judiciário. Além disso, propicia, com eficácia, a transparência das práticas comerciais dos agentes econômicos e proporciona opções de escolha de preços ao consumidor final de combustíveis, já que a publicação no sítio eletrônico da Agência é disponibilizada para toda a sociedade.

35. Dessa forma, o Levantamento de Preços e de Margens de Comercialização de Combustíveis constitui-se em importante ferramenta de defesa da sociedade pela ANP, uma vez que torna possível tanto a promoção quanto à proteção da concorrência, bem como à defesa dos interesses do consumidor quanto a preços.

36. Entre junho de 2001 e agosto de 2019, o dispêndio da Agência com as empresas contratadas para a promoção do Levantamento de Preços e de Margens de Comercialização de Combustíveis totalizará, em valores nominais, aproximadamente 106 milhões de reais.

37. Destaca-se que em 2015 e em 2017 ocorreram contingenciamentos de despesas discricionárias aos órgãos do Poder Executivo. A fim de atender às restrições orçamentárias, tanto a quantidade de localidades quanto o quantitativo amostral semanal a ser pesquisado foram reduzidos.

38. Assim, o número total de municípios abrangidos pela pesquisa reduziu-se, inicialmente, de 555 (quinhentos e cinquenta e cinco) para 501 (quinhentos e um) e, após, para 459 (quatrocentos e cinquenta e nove). Já os quantitativos de amostras semanais a serem pesquisadas de postos revendedores de combustíveis automotivos e de GLP passaram a ser, a partir de agosto de 2017, de 5.961 e 4.403, respectivamente.

39. Ou seja, entre 2014 e 2017, em termos do alcance geográfico, houve redução de 17% no número de municípios integrantes do Levantamento de Preços e de Margens de Comercialização de Combustíveis da ANP, ao passo que as quantidades de vendas pesquisadas de combustíveis automotivos e de GLP apresentaram decréscimos respectivos de 32% e de 47%.

40. O aditivo do contrato atual celebrado com a empresa de pesquisa possui valor anual total de R\$ 3.833.643,73 (três milhões, oitocentos e trinta e três mil, seiscentos e quarenta e três reais e setenta e três centavos).

41. As principais características do Levantamento de Preços e de Margens de Comercialização de Combustíveis da ANP são:

- a) abrangência geográfica limitada a 459 municípios (o que representa uma indisponibilidade de preços para mais de 5 mil municípios). Do ponto de vista metodológico, a pesquisa é realizada por meio de amostras rotativas representando apenas uma parte do total de vendas (indisponibilidade semanal de preços de cerca de 35 mil postos automotivos e 65 mil vendas de GLP);
- b) para fins de informação ao consumidor, há defasagem entre a data da coleta do preço e a data de sua disponibilização pela ANP, não garantindo que o preço divulgado pela Agência seja o atual do estabelecimento; e
- c) despesa anual atual de cerca de R\$ 3,8 milhões e se sujeita à disponibilidade orçamentária. Além disso, há custos administrativos associados à gestão do contrato e,

em caso de corte orçamentário, risco de descontinuidade ou de redução do escopo da pesquisa.

4.2. **Oportunidades de aprimoramento**

42. Conforme exposto na Introdução, o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), por meio da Resolução n.º 12, de 04/06/2019, artigo 1º, VI, definiu como de interesse da Política Energética Nacional que a ANP priorize a conclusão dos estudos e a deliberação sobre o *“aprimoramento da disponibilidade de informação de comercialização, especialmente sobre preços e volumes, de combustíveis automotivos e GLP na revenda varejista, considerando o aumento da abrangência e da agilidade, sem prejuízo da sua fidedignidade”*.

43. A ANP, em constante busca por ampliação e aperfeiçoamento da coleta de preços, sobretudo por meio da introdução de modernas tecnologias, e em linha com a diretriz acima exposta, avalia possibilidades de implantar nova sistemática para o recebimento de informações de preços praticados pelos revendedores varejistas de combustíveis e de gás liquefeito de petróleo (GLP), bem como sua posterior disponibilização à sociedade.

44. Nesse contexto, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, em ação combinada com a ANP, enviou à Receita Federal do Brasil o Ofício n.º 2560/2018/CADE, de 21/06/2018, o qual solicitou o compartilhamento de informações constantes em notas fiscais eletrônicas – NF-e e em notas fiscais do consumidor eletrônicas – NFC-e entre a Receita Federal do Brasil, CADE e ANP. Isso dotaria o CADE e a ANP de informações mais completas sobre os preços praticados nas operações de comercialização de combustíveis automotivos e de GLP, possibilitando o aprimoramento das análises realizadas e ampliação das informações de preços disponibilizadas à sociedade na modalidade de dados estatísticos e no atendimento de demandas de órgãos públicos, inclusive no que tange à análise de possíveis condutas anticompetitivas, as quais ficam prejudicadas em virtude da presente indisponibilidade de informações.

45. Ainda nesse cenário de utilização de novas tecnologias, o CADE, no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica existente com a ANP, emitiu a Nota Técnica n.º 16/2018/DEE/CADE, de 08/05/2018, a qual versa sobre a metodologia de coleta e divulgação de preços no sítio eletrônico da ANP. Tal nota sugere, entre outras medidas, ser possível *“incluir a Receita Federal neste debate, solicitando, na medida do possível, diretamente aos postos de combustível um waiver para que o CADE e a ANP tenham acesso contínuo a toda informação fiscal do referido posto, incluindo notas fiscais eletrônicas”*.

46. Cumpre ressaltar que o recebimento sistemático de dados contidos nesses documentos fiscais torna-se cada vez mais importante à medida que vivenciamos contingenciamentos de despesas discricionárias na esfera federal, os quais impactam diretamente, por exemplo, a abrangência geográfica e a periodicidade da pesquisa de preços da ANP, além de acarretar descontinuidades de séries históricas, essenciais nas análises econômicas efetuadas pela ANP e pelo CADE no exercício de suas atribuições legais.

47. Com relação à sensibilidade comercial dessas informações, esclarecemos que:

a) a ANP já é capaz de obter (indireta e não sistematicamente) os preços praticados pelos agentes regulados nas etapas de distribuição e de produção, por meio da Chave de Acesso NF-e informada periodicamente à Agência; e

b) eventuais classificações de sigilo em torno desses dados seriam respeitadas e receberiam o tratamento apropriado, assim como o realizado com outras informações rotineiramente recebidas pelo CADE e pela ANP. Cumpre ainda mencionar que o CADE e a Receita Federal do Brasil têm Acordo de Cooperação Técnica vigente que prevê troca de informações, e que tem apreciado e atendido todos os pedidos de informações formulados pelo órgão.

48. Entre as vantagens à ANP inerentes ao recebimento sistemático de dados contidos nos documentos fiscais, pode-se destacar:

a) incorporação de dados atualizados de operações de comercialização de combustíveis realizadas por todos os agentes em operação no País e sua disponibilização aos

consumidores de forma ágil e útil;

b) envio automatizado de informações à ANP, mitigando a probabilidade de erros nos dados encaminhados;

c) custo nulo de adequação tecnológica e regulatória pelo agente econômico;

d) redução do custo administrativo de verificação e auditoria dos dados;

e) possível envio de outras informações de comercialização úteis para as atividades de regulação e fiscalização, como o volume comercializado pelos revendedores varejistas (dado atualmente indisponível na ANP); e

f) sob a ótica da despesa pública, a pesquisa de preços poderia ser descontinuada, com consequente economia de recursos públicos.

49. Além disso, na visão da ANP, o recebimento sistemático de dados contidos nos documentos fiscais elevaria, de forma eficiente e responsável, o grau de transparência das práticas comerciais no mercado de combustíveis.

50. Contribuições advindas de entidades representativas de empresas do setor, como a Federação Nacional do Comércio de Combustíveis e de Lubrificantes – Fecombustíveis^[9], destacaram que informações fiscais, como o preço de venda, são instantaneamente remetidas de forma digital aos órgãos governamentais de fazenda. Dessa forma, sugeriram à ANP a realização de convênios para que estes entes públicos encaminhem periodicamente informações contidas nas notas fiscais de compra e venda dos revendedores varejistas e de GLP, visando à alimentação de sistema próprio da Agência.

51. Vale frisar que o Decreto n.º 8.789, de 29/06/2016, que dispõe sobre o compartilhamento de bases de dados na administração pública federal, determina em seu artigo 1º, com o objetivo de (i) melhorar a qualidade e a fidedignidade dos dados constantes das bases dos órgãos e das entidades e (ii) simplificação da oferta de serviços públicos, que “os órgãos e as entidades da administração pública federal direta e indireta e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União que forem detentoras ou responsáveis pela gestão de bases de dados oficiais disponibilizarão aos órgãos e às entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional interessados o acesso aos dados sob a sua gestão, nos termos deste Decreto”, excluindo-se do disposto os dados protegidos por sigilo fiscal sob gestão da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

52. Cabe mencionar, a título de exemplo, que nas etapas de distribuição e de produção, a ANP é capaz de obter indiretamente os preços praticados pelos agentes regulados por meio da Chave de Acesso NF-e informada periodicamente.

53. Conforme Parecer n.º 01134/2018/PFANP/PGF/AGU, emitido pela Procuradoria Federal junto à ANP, as informações acerca do preço de venda praticado na modalidade à vista, no varejo, não são sigilosas. Ao contrário, a sinalização do preço do produto é direito básico do consumidor, que deve sempre receber “*informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem*” (art. 6º, III, do Código de Defesa do Consumidor). Neste sentido, as Resoluções ANP n.º 41/2013 e n.º 51/2016 obrigam o revendedor varejista de combustíveis a expor seus preços ao consumidor final de modo destacado e de fácil visualização.

54. Por todo o exposto, o compartilhamento contínuo, direto e estruturado das informações de comercialização de combustíveis automotivos e GLP na revenda varejista, entre os órgãos fazendários e a ANP, revela-se como a hipótese mais eficaz e eficiente para o aprimoramento da sua disponibilidade, considerando o aumento da abrangência e da agilidade, sem prejuízo da sua fidedignidade.

5. CONCLUSÃO

55. A presente Nota Técnica teve por objetivo atender à solicitação da Diretoria-Geral da ANP e apresentar comentários técnicos a respeito dos seguintes temas e da sua relação com a defesa da concorrência e a regulação econômica: (i) regime monofásico dos tributos federais incidentes sobre combustíveis; (ii) isonomia dos tributos federais incidentes sobre combustíveis; (iii) aprimoramento da disponibilidade de informação de comercialização, especialmente sobre preços e volumes, de

combustíveis automotivos e GLP na revenda varejista, considerando o aumento da abrangência e da agilidade, sem prejuízo da sua fidedignidade.

56. Na segunda seção, mostrou-se por que o regime de monofasia tributária, ao evitar distorções no processo competitivo, sobretudo na hipótese do fim da vedação à venda direta de etanol hidratado do produtor ao revendedor, constitui-se como favorável à promoção da concorrência e à geração de maior eficiência nas relações comerciais, ampliando as possibilidades de comercialização dos combustíveis, com potenciais benefícios aos consumidores finais.

57. Na seção seguinte, foram abordados: o princípio da isonomia, sua aplicação na tributação de combustíveis e os possíveis efeitos sobre a concorrência. Dentro do sistema tributário nacional há uma multiplicidade de regras tributárias, de incidência paralela, capazes de gerar impactos financeiros de intensidade significativamente variável. A oferta de regimes com custos assimétricos para agentes de um mesmo setor é um fator de risco para o ambiente concorrencial, pois a complexidade da legislação tributária e a dificuldade em fiscalizar seu cumprimento viabilizam a adoção de práticas de concorrência desleal. Desse modo, o mercado de combustíveis poderia beneficiar-se de tratamento tributário mais isonômico e transparente, bem como de um criterioso processo de simplificação e harmonização da legislação aplicável ao setor.

58. A quarta seção descreveu os recursos utilizados historicamente para a obtenção de informações de preços praticados na distribuição e na revenda varejista de combustíveis automotivos e de GLP e suas limitações, com destaque para: (i) o caráter amostral da pesquisa; (ii) a defasagem dos dados oriunda das etapas manuais de coleta e consolidação e; (iii) o impacto financeiro sobre as despesas públicas. A seção também apresentou as justificativas pelas quais o compartilhamento contínuo, direto e estruturado das informações de comercialização de combustíveis automotivos e GLP na revenda varejista, entre os órgãos fazendários e a ANP, revela-se como a hipótese mais eficaz e eficiente para o aprimoramento da sua disponibilidade, considerando o aumento da abrangência e da agilidade, sem prejuízo da sua fidedignidade.

documento assinado eletronicamente

Thiago Neves de Campos

Coordenador de Estudos Econômicos Setoriais e de Mercado

documento assinado eletronicamente

Leonardo de Vasconcelos Machado Rodrigues

Assessor Técnico de Normas e Contratos e de Interlocução Interna e Externa

documento assinado eletronicamente

Marcio de Araújo Alves Dias

Coordenador de Dados Estatísticos e Sistemas de Preços

documento assinado eletronicamente

Bruno Valle de Moura

Superintendente Adjunto de Defesa da Concorrência, Estudos e Regulação Econômica

De acordo.

documento assinado eletronicamente

Bruno Conde Caselli

Superintendente de Defesa da Concorrência, Estudos e Regulação Econômica

- [1] MACHADO, Hugo de Brito. Curso de Direito Tributário. 21ed. São Paulo: Malheiros, 2002 (p.44).
- [2] CARRAZZA, Roque Antonio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 27.ed. São Paulo: Malheiros, 2011 (p.96).
- [3] Decreto nº 6.759, de 05 de fevereiro de 2009. CAPÍTULO XII / DO REGIME ADUANEIRO ESPECIAL DE IMPORTAÇÃO / DE PETRÓLEO BRUTO E SEUS DERIVADOS - REPEX / Seção I / Do Conceito: Art. 463. O regime aduaneiro especial de importação de petróleo bruto e seus derivados - REPEX é o que permite a importação desses produtos, com suspensão do pagamento dos impostos federais, da contribuição para o PIS/PASEP-Importação e da [4] COFINS-Importação, para posterior exportação, no mesmo estado em que foram importados (Decreto-Lei nº 37, de 1966, art. 93, com a redação dada pelo Decreto-Lei nº 2.472, de 1988, art. 3º; e Lei nº 10.865, de 2004, art. 14).
- [5] RICMS 2000 (Atualizado pelo Decreto 64.255, de 23/05/2019), Artigo 400-S – “O lançamento do imposto incidente no desembaraço aduaneiro de nafta para petroquímica, NCM 2710.12.41, etileno, NCM 2901.21.00, e propeno, NCM 2901.22.00, quando a importação for efetuada diretamente por estabelecimento fabricante das referidas mercadorias ou de polietileno, NCM 39.01, polipropileno, NCM 39.02, e policloreto de vinila, NCM 39.04, fica suspenso para o momento em que ocorrer a saída dos produtos resultantes da industrialização da mercadoria importada.”
- RICMS 2000 (Atualizado pelo Decreto 64.255, de 23/05/2019), Artigo 411 – “O lançamento do imposto incidente nas sucessivas operações com petróleo bruto, desde a importação ou extração, poderá ser diferido para o momento em que ocorrer a saída dos produtos dele derivados, desde que o contribuinte que realize tais operações seja credenciado perante a Secretaria da Fazenda conforme disciplina por ela estabelecida. (Redação dada ao artigo pelo Decreto 57.971, de 12-04-2012; DOE 13-04-2012; efeitos a partir do 5º dia após a data da publicação).”
- [6] ANP, EPE, MF, MME, CONFAZ. Combustível Brasil. Brasil: 1º/09/2018.
- [7] ANP, EPE, MF, MME, CONFAZ. Combustível Brasil. Brasil: 2018 (pp. 43-52).
- [8] As principais características do Levantamento de Preços e de Margens de Comercialização de Combustíveis da ANP são: <http://www.anp.gov.br/precos-e-defesa-da-concorrenca/precos/levantamento-de-precos>
- [9] Disponíveis em <http://www.anp.gov.br/consultas-audiencias-publicas/concluidas/4677-consulta-e-audiencia-publicas-n-20-2018>



Documento assinado eletronicamente por **BRUNO CONDE CASELLI, Superintendente**, em 21/06/2019, às 18:19, 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 **BRUNO VALLE DE MOURA, Superintendente Adjunto**, em 21/06/2019, às 18:21, 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 **THIAGO NEVES DE CAMPOS, Especialista em Regulação**, em 21/06/2019, às 18:29, 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 **MARCIO DE ARAUJO ALVES DIAS, Coordenador III**, em 21/06/2019, às 18:29, 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 **LEONARDO DE VASCONCELOS MACHADO RODRIGUES, Assessor Técnico III**, em 21/06/2019, às 18:30, 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.anp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0286630** e o código CRC **70DFA01C**.

