



**ANÁLISE DO PARECER ANALÍTICO SOBRE  
REGRAS REGULATÓRIAS Nº 84/COGEN/SEAE/MF,  
DE 16 DE ABRIL DE 2013, ACERCA DE CONSULTA  
PÚBLICA ANP Nº 06/2013, REFERENTE À  
AVALIAÇÃO DO IMPACTO REGULATÓRIO DA  
ADITIVAÇÃO MÍNIMA OBRIGATÓRIA À GASOLINA**

**Coordenadoria de Defesa da Concorrência  
e  
Superintendência de Biocombustíveis e Qualidade de Produtos**

**JUNHO 2013**



Nota Técnica Conjunta nº 005/2013-CDC-SBQ

Rio de Janeiro, 28 de junho de 2013

**ASSUNTO: ANÁLISE DO PARECER ANALÍTICO SOBRE REGRAS REGULATÓRIAS Nº 84/COGEN/SEAE/MF, DE 16 DE ABRIL DE 2013, ACERCA DE CONSULTA PÚBLICA ANP Nº 06/2013, REFERENTE À AVALIAÇÃO DO IMPACTO REGULATÓRIO DA ADITIVAÇÃO MÍNIMA OBRIGATÓRIA À GASOLINA**

**I – INTRODUÇÃO**

Trata-se de avaliação de impacto regulatório da aditivção mínima obrigatória à gasolina, que versa sobre a escolha do agente econômico da cadeia de abastecimento que será responsável pela adição compulsória de aditivos em toda gasolina comercializada nacionalmente, de acordo com a Resolução ANP nº 38, de 9 de dezembro de 2009.

Visando a apresentar análise técnica e econômica acerca de tal definição, consta no processo a Nota Técnica nº 54/2013/SBQ/RJ.

Na fase de Consulta Pública, foi enviado à Diretoria-Geral da ANP o Ofício nº 232/GABIN/SEAE/MF, de 16 de abril de 2013, encaminhando o Parecer Analítico nº 84/COGEN/SEAE/MF sobre Regras Regulatórias epigrafado, da Secretaria de Acompanhamento Econômico, do Ministério da Fazenda. O referido documento traz a manifestação da SEAE, nos termos do art. 19, da Lei nº 12.529/2011, que, em suas considerações finais fez as seguintes arguições:

- “i. Informe se os investimentos necessários para realizar a adição constituem aumento significativo de barreira à entrada e indique em qual segmento (produção e importação ou distribuição) o potencial dano à concorrência é menor;*
- ii. Caso a obrigação seja atribuída ao produtor, avalie a possibilidade de facultar ao importador o processo de aditivção, de modo a mitigar possíveis barreiras concorrenciais;*
- iii. Caso a obrigação recaia sobre as distribuidoras analise o impacto concorrencial sobre as distribuidoras pequenas na estrutura atual de mercado e a criação de barreira para novas entrantes.*
- iv. Avalie até que ponto o prazo disponível para os agentes promoverem as ações necessárias à implantação da medida pode inviabilizar que o processo de aditivção seja feito pelos distribuidores;*

- v. Caso a obrigação recaia sobre os distribuidores, informe quais as consequências sobre a estrutura de mercado dado o tempo que as distribuidoras terão para realizar os investimentos necessários;
- vi. Esclareça o motivo da discrepância nos dados informados pelos segmentos dos distribuidores e produtores;
- vii. Apresente, em termos de R\$/litro de gasolina, o custo final da medida e o valor do repasse ao consumidor final;
- viii. Esclareça o motivo pelo qual a fiscalização da agência seria facilitada se a mistura ocorrer na produção de gasolina A, uma vez que a ANP já fiscaliza as misturas efetuadas pelo distribuidor (de etanol anidro e a aditivação voluntária); e
- ix. Esclareça as diferenças existentes entre a regulamentação de aditivos compulsórios no mercado brasileiro e a praticada em outros mercados que justificam a escolha, no caso brasileiro, de a mistura de aditivos compulsórios ser realizada pelo produtor”.

À luz do exposto, a presente Nota Técnica Conjunta, elaborada pela Coordenadoria de Defesa da Concorrência (CDC) e pela Superintendência de Biocombustíveis e Qualidade de Produtos (SBQ) da ANP, tem o objetivo de responder as arguições encaminhadas pela SEAE.

## **II – CONSIDERAÇÕES TÉCNICAS ACERCA DO PARECER ANALÍTICO SOBRE REGRAS REGULATÓRIAS Nº 84/COGEN/SEAE/MF**

Primeiramente, cabe destacar ser fundamental que todo ato administrativo – no caso em tela a Resolução da ANP – quando calcado na discricionariedade técnica, esteja fundamentado em necessidades públicas e tenha motivação técnica, ponderando, pois, os diversos fatores e suas consequências. De fato, é necessária a fundamentação técnica, sob o risco do ato eivar-se não na discricionariedade, mas na arbitrariedade, conforme ensina MARÇAL JUSTEN FILHO:

*“Na hipótese de discricionariedade, a atribuição pela norma de autonomia de escolha para o agente não significa ausência de controle ou limites. Para que a decisão seja válida, é indispensável que o agente exponha de público as razões que conduziram a uma dentre as diversas escolhas possíveis, inclusive indicando a ponderação entre os possíveis resultados. Decisão discricionária não motivada é ato arbitrário, desconforme ao direito(...) Equivale à ausência de motivação a invocação formal à competência do agente ou à existência em abstrato de uma norma legal.” (In “Curso de Direito Administrativo”, São Paulo: Ed. Saraiva. 2005, págs.258-259).*

Nessa esteira, forçoso trazer à baila a necessidade de motivação técnica para as diversas alterações propostas para a Resolução nº 38/2009. Tal justificação foi objeto da Nota Técnica nº 54/2013/SBQ/RJ e de informações constantes nos autos do processo 48610.000737/2011-31.

## **II.1 - INFORME SE OS INVESTIMENTOS NECESSÁRIOS PARA REALIZAR A ADIÇÃO CONSTITUEM AUMENTO SIGNIFICATIVO DE BARREIRA À ENTRADA E INDIQUE EM QUAL SEGMENTO (PRODUÇÃO E IMPORTAÇÃO OU DISTRIBUIÇÃO) O POTENCIAL DANO À CONCORRÊNCIA É MENOR.**

A complexidade de uma refinaria reflete o custo de investimento em termos das operações nela realizadas, com a existência de um *trade-off* entre a escolha irreversível de processos que exigem menor custo de capital e o uso de um tipo de petróleo de melhor qualidade (i.e. mais caro); ou processos que demandam maior volume inicial de capital, mas que utilizam óleos de qualidade inferior (i.e. mais baratos).

De fato, traços marcantes da atividade de refino são a exigência de elevados custos de investimento, com longos períodos de maturação desde a decisão de investir (estimada em 05 anos) até o início da produção, a intensividade em capital e a reduzida flexibilidade da planta instalada, que exige significativos investimentos para que haja modificação expressiva em seu perfil de produção.

Vale dizer, quanto maior a complexidade da refinaria, maior a capacidade de produzir quantidades predefinidas de derivados, sendo que a definição ideal dos processos a serem utilizados em combinação em uma refinaria depende das características do óleo bruto disponível, bem como da demanda esperada de derivados.

A presença de elevadas barreiras à entrada é uma importante característica econômica na atividade de refino e suas principais fontes são a existência de economias de escala no refino e as vantagens absolutas de custos.

As economias de escala da indústria do refino ocorrem no nível da planta industrial e da empresa e dentre suas fontes destacam-se economias geométricas, segundo as quais o custo de construção de equipamentos cresce em função da superfície tomada pelas instalações ao passo que a capacidade de produção cresce em função do volume, bem como em função da elevada interdependência entre as atividades de transporte, refino e distribuição na cadeia petrolífera.

Nesse sentido, empresas verticalmente integradas para a frente, seja porque são dotadas de rede de distribuição dos derivados obtidos a partir da refinação do petróleo, seja porque são incumbentes com quem os proprietários da rede de distribuição possuem contratos de longo prazo, impõem barreiras à entrada de novas empresas no refino.

A escala mínima eficiente das plantas de refino, ou seja, o nível de produção que permite à empresa competir eficientemente no mercado, pode ser inferida a partir da capacidade de produção das plantas atualmente em funcionamento e das plantas em construção.

Ressalte-se que os investimentos em plantas de refino, além dos investimentos em unidades de processo, também compreendem os investimentos em instalações para estocagem de petróleo, produtos intermediários e produtos finais, linhas de transferência, instalações de carregamento, geração e distribuição de eletricidade, bem como demais instalações e infraestrutura necessárias.

Os custos relacionados com unidades de processamento, tanto os fixos quanto os variáveis, derivam da respectiva capacidade, tempo de existência, fator de utilização e complexidade da refinaria. Em contrapartida, a incorporação de inovações tecnológicas pode representar ganhos de produtividade na medida em que são incorporados à refinaria.

Em termos percentuais, uma vez descontados os custos com matérias-primas (no caso o óleo bruto e outras insumos utilizados), os custos fixos respondem pela parcela mais significativa dos custos de processamento de uma refinaria.

Vale lembrar que, quanto maior o grau de complexidade de uma refinaria, maiores são os seus custos variáveis, em montante que pode anular as vantagens de custos referentes à aquisição de petróleos de qualidade inferior, i.e., mais baratos.

As vantagens de custos das refinarias já estabelecidas decorrem, principalmente, do acesso privilegiado a fontes de matérias-primas, em geral por meio de integração vertical em direção da produção de petróleo. Além disso, vantagens que assistem a incumbente com relação ao custo de aquisição do capital inicial para instalação da refinaria também constituem possíveis vantagens absolutas de custos da atividade de refino.

Com base em pesquisa realizada pela ANP com os agentes econômicos, foi verificado que o investimento a ser realizado para aditivação mínima à gasolina nas unidades produtoras é pouco expressivo frente ao volume total de investimento necessário para construir refinarias ou para realizar aperfeiçoamentos tecnológicos nas instalações já existentes.

Diante do exposto, considerando as características técnico-econômicas da atividade de refino e as respectivas barreiras elevadas à entrada de novos agentes econômicos no segmento de produção de gasolina A (refino), pode-se inferir que os investimentos necessários para realizar a aditivação mínima obrigatória à gasolina não constituem aumento significativo de barreira à entrada.

Para o segmento de distribuição, conforme será melhor explicado na questão II.3, pode-se inferir que, no que tange às pequenas distribuidoras, a eventual adequação à obrigatoriedade de aditivação da gasolina poderia representar importante barreira adicional à entrada (tanto regulatória – no caso de edição da norma específica – quanto econômica – em função dos custos e investimentos necessários à aditivação compulsória da gasolina), a qual estaria refletida nos novos requisitos técnicos necessários à atividade de distribuição.

Para a atividade de importação, tendo em vista que, atualmente, a importação de gasolina é realizada apenas pelo produtor, não foi possível estimar o investimento adicional com que eventuais empresas entrantes precisariam arcar por conta da obrigatoriedade da aditivação. Entretanto, embora não seja possível estimar a ordem de grandeza desses investimentos, é razoável supor que os mesmos representariam alguma barreira adicional à entrada. Contudo, uma vez que, nas atuais condições operacionais, a importação é realizada pelo produtor, tem-se que as novas barreiras à entrada para os segmentos de importação/produção não serão significativas.

Portanto, estima-se que não há elementos que indiquem mudanças na atual dinâmica concorrencial ao estabelecer a obrigatoriedade para os segmentos de produção/importação.

## **II.2 - CASO A OBRIGAÇÃO SEJA ATRIBUÍDA AO PRODUTOR, AVALIE A POSSIBILIDADE DE FACULTAR AO IMPORTADOR O PROCESSO DE ADITIVAÇÃO, DE MODO A MITIGAR POSSÍVEIS BARREIRAS CONCORRENCIAIS.**

No caso dos combustíveis nos quais o país é deficitário, a importação dos derivados por parte de outros agentes poderia ser, em tese, fator indutor da concorrência nos mercados.

Entretanto, a Petróleo Brasileiro S.A. tem vantagens frente a potenciais competidores, ainda que importadores, relacionadas, tanto à administração da infraestrutura de transportes e armazenagem portuária (através da Transpetro) quanto à possibilidade de adoção de estratégias de retaliação a eventuais importações.

De fato, a maior parte das importações realizadas no mercado nacional foi de produtos que há déficit na produção interna, além de as operações, em sua quase totalidade, terem sido realizadas pela Petrobras.

Além disso, demonstram Silva e Iootty (2002<sup>1</sup>), que as grandes empresas distribuidoras presentes no mercado brasileiro, por exemplo, teriam baixa inclinação a importar. Dentre outros fatores, em situações de mercado concentrado na oferta, as relações de longa data já estabelecidas com a principal empresa fornecedora restringem a adoção de estratégias mistas do tipo regional (competição em alguns mercados regionais via importações e cooperação em outros mercados); ou do tipo temporal (aquisição de derivados do principal fornecedor em períodos de preços abaixo do internacional e importação em outros momentos). Também é reduzida, portanto, a possibilidade de concorrência via importações no mercado brasileiro de distribuição de combustíveis líquidos.

De qualquer forma, no que concerne à gasolina importada, a aditivação só deverá acontecer na internação do produto, independente do responsável pela adição do detergente dispersante na gasolina produzida no país. As regras quanto a essa disposição serão apresentadas na minuta de revisão da Resolução ANP nº 38, de 10 de dezembro de 2009. Uma das propostas prevê que o importador deverá contratar uma firma inspetora<sup>2</sup> cadastrada na ANP para aditar o produto importado, ou acompanhar a aditivação realizada pelo importador.

---

<sup>1</sup> SILVA, C. IOOTTY, M. *Possíveis Estratégias de Competição no Downstream no Brasil*. Boletim Infopetro, Outubro de 2002.

<sup>2</sup> O conceito de firma inspetora está estabelecido na Resolução ANP nº 45/2010: “*pessoa jurídica credenciada pela ANP, nos termos desta Resolução, sem vínculo societário ou econômico direto ou indireto com agentes que exerçam atividade regulada ou autorizada pela ANP, e que não exerça a representação de agentes que comercializem produtos regulados, para realização de atividades de controle da qualidade dos produtos indicados pelas Portarias ANP nº 311/2001, 312/2001 e 315/2001, e de adição de marcador aos PMC e de adição de corante ao etanol anidro combustível, conforme regulamentos da ANP*”.

### **II.3 - CASO A OBRIGAÇÃO RECAIA SOBRE AS DISTRIBUIDORAS, ANALISE O IMPACTO CONCORRENCIAL SOBRE AS DISTRIBUIDORAS PEQUENAS NA ESTRUTURA ATUAL DE MERCADO E A CRIAÇÃO DE BARREIRA PARA NOVAS ENTRANTES.**

Cumpra esclarecer que a atividade de distribuição compreende a aquisição, armazenamento, transporte, comercialização e o controle de qualidade dos combustíveis líquidos derivados de petróleo, etanol combustível e outros combustíveis automotivos<sup>3</sup>.

Deve-se notar que as empresas distribuidoras adquirem gasolina de refinarias (situação mais comum), de centrais petroquímicas ou de outros produtores.

A atividade de distribuição está prevista na Lei do Petróleo (Lei n.º 9.478/1997), sendo competência da ANP, dentre outras, a regulação e fiscalização da atividade de distribuição (artigo 8º, caput e incisos I, VII, XV, XVI, XVII, XVIII, e artigo 9º).

Ainda, a regulamentação da atividade de distribuição se baseia, primordialmente, nas Portarias ANP n.º 29/1999 e n.º 202/1999.

A Portaria ANP n.º 202/1999 disciplina as condições de entrada no segmento (art. 4º e seguintes), exigindo, dentre outros, a comprovação de regularidade da empresa perante o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF, comprovação de capital social mínimo de um milhão de reais (art. 7º), comprovação de capacidade financeira correspondente ao montante de recursos necessários à cobertura das operações de compra e venda de produtos (art. 8º) e comprovação de posse de base (própria ou arrendada) com capacidade mínima de armazenamento de setecentos e cinquenta metros cúbicos.

A Portaria ANP n.º 29/1999 foi, em grande parte, revogada pela Portaria ANP n.º 202/1999, mas continua vigente no que se refere à autorização para construção, operação e ampliação de instalações de armazenamento (art. 10 e seguintes), à comercialização de combustíveis (arts. 16 e seguintes) e às obrigações da distribuidora (art. 20). Ainda, o artigo 1º da Portaria n.º 29/1999, estabelece os agentes dos quais os distribuidores estão autorizados a solicitar, adquirir e retirar produtos.

No que se refere às obrigações da distribuidora, a Resolução ANP n.º 07/2007 acrescentou à Portaria ANP n.º 29/1999 os artigos 16-A e 16-B, esclarecendo os agentes com os quais o distribuidor pode comercializar combustíveis (outros distribuidores, nos limites do art. 16-B, TRR's, revendedores varejistas que exibam sua marca comercial ou que não exibam marca comercial de nenhum distribuidor, consumidores finais que possuam equipamentos fixos e consumidores que disponham de ponto de abastecimento).

Adicionalmente, as instalações devem cumprir as exigências municipais e ambientais cabíveis.

As distribuidoras adquirem gasolina A com os produtores e etanol anidro nas usinas e distribuem gasolina C (composta pela mistura de gasolina A e etanol anidro em percentual que varia de 18 a 25%, conforme determinado por regulamento específico) comum e *premium* (aditivadas ou não) aos postos revendedores. Adquirem, ainda, das refinarias e usinas de biodiesel, óleo diesel e biodiesel (respectivamente) para distribuição do óleo diesel com percentual de

---

<sup>3</sup> A Lei n.º 9.478/1997, em seu art. 6º, inciso XX, define distribuição como “atividade de comercialização por atacado com a rede varejista ou com grandes consumidores de combustíveis, lubrificantes, asfaltos e gás liquefeito envasado, exercida por empresas especializadas, na forma das leis e regulamentos aplicáveis”.

biodiesel, estabelecido em legislação específica, aos postos revendedores. Por fim, adquirem etanol hidratado combustível das usinas produtoras para comercialização com os postos revendedores.

Note-se que as distribuidoras não detêm autorização para importação de combustíveis. Em regra, três tipos de agentes qualificam-se para importar combustíveis: consumidores (à exceção de gasolina e óleo diesel), produtores (refinarias e centrais petroquímicas) e importadores (empresas cuja razão social contempla a atividade de importação e que não exerça, cumulativamente, outras atividades reguladas pela ANP, exceto exportação<sup>4</sup>). No caso do biodiesel, podem importar o produto apenas os produtores<sup>5</sup>, importadores<sup>6</sup> ou consumidores finais<sup>7</sup>.

Uma questão relevante no que se refere às características do mercado de distribuição de combustíveis líquidos é a diferenciação de preços de aquisição do combustível junto às refinarias em função do volume comercializado. Este aspecto de ordem comercial resulta em vantagens de custos para distribuidoras que operam com escalas maiores. Assim, embora esta seja uma prática comum e aceitável pelo mercado, não configurando, por si só, infração à ordem econômica, ela confere às distribuidoras com maior volume de retirada de combustíveis vantagens em relação às demais no que se refere aos custos de aquisição dos produtos. Este diferencial é particularmente importante quando considerados mercados específicos, como, por exemplo, na distribuição de óleo diesel para TRR's, onde apenas grandes distribuidoras conseguem oferecer preços competitivos para os agentes.

A distribuição de combustíveis inicia-se em cada uma das refinarias existentes no país. Os produtos são transferidos e armazenados nas bases de distribuição, onde ocorre o suprimento dos caminhões-tanque e mistura com produtos próprios da companhia. Das bases, os produtos seguem para os clientes finais da empresa.

De modo geral, o planejamento logístico de determinada empresa concentra-se na modelagem de decisões sobre estoques, transporte e localização das instalações<sup>8</sup>. A distribuição de combustíveis automotivos segue um modelo logístico bastante tradicional, sendo o canal de distribuição vertical e a cadeia de suprimento segmentada<sup>9</sup>.

---

<sup>4</sup> Portaria ANP n.º 314/2001.

<sup>5</sup> Refinarias, centrais de matérias-primas petroquímicas ou produtores de biodiesel definidos e autorizados pela ANP a produzir óleo diesel ou biodiesel (Portaria ANP n.º 313/2001, art. 1º,I).

<sup>6</sup> Portaria ANP n.º 313/2001, art. 1º,II.

<sup>7</sup> Definidos como “empresa que utiliza óleo diesel, biodiesel ou mistura óleo diesel/biodiesel especificada ou autorizada pela ANP para consumo próprio, na produção de bens ou prestação de serviços e que não os comercialize”.

<sup>8</sup> Maligo, C. Logística de distribuição de combustíveis automotivos: a influência da compartimentação dos caminhões-tanque nos custos logísticos. Anais do XXV Encontro Nac. de Eng. de Produção – Porto Alegre, RS, Brasil, 29 out a 01 de nov de 2005.

<sup>9</sup> Empresas verticalmente integradas possuem vantagens logísticas no que se refere à programação integrada das etapas de suprimento e distribuição. Nesses casos, após a produção (ou importação) dos derivados, é gerada uma demanda por consumo nas diferentes unidades de negócio, de acordo com a disponibilidade do produto em cada local. Através da análise dos níveis de estoque nos pontos de entrega (refinarias ou terminais), pedidos de ressurgimento são lançados ao longo da cadeia até o ponto de geração de produtos (refinaria ou terminal marítimo). Os pedidos são atendidos de forma a manter o nível de estoque constante ao longo do tempo. (Chiarini, D. V. M.; Yonamine, J. S.G. ; Pereira, B. C.; Caulliraux, H. M.; Pellegrin, I.; Paschoal, L. C. M.. Desenvolvimento de um modelo de simulação para análise da cadeia de suprimentos de petróleo e distribuição de derivados da Petrobras na região de São Paulo. Anais da *Rio Oil & Gas Expo and Conference 2004*, realizada no período de 4 a 7 de outubro de 2004. Rio de Janeiro.)



Figueiredo (2006<sup>10</sup>) afirma que na cadeia logística de distribuição de combustíveis, os fluxos primários de diesel e gasolina (retiradas das refinarias e transporte para as bases primárias) são basicamente realizados por dutos e cabotagem. Já o etanol sai das usinas/centros coletores para as bases primárias e secundárias por ferrovias. Os principais modais de transferência para bases de distribuição são ferroviário e rodoviário, enquanto as entregas varejistas são 100% rodoviárias (Maligo, 2005 e Figueiredo, 2006) e quase sempre de curta distância.

A localização das instalações (bases primárias e secundárias) tem importância extrema nesse cenário, uma vez que as transferências de produtos ocorrem a fim de aproximar os estoques dos mercados consumidores, de modo a reduzir os custos com o transporte ferroviário para os postos revendedores. Os estoques têm várias finalidades, assim classificadas por Ballou (2001<sup>11</sup>): reduzir custos de transporte e de produção; coordenar oferta e demanda; auxiliar no processo de produção; e auxiliar no processo de *marketing*.

Além da localização das bases de distribuição, seu correto dimensionamento<sup>12</sup> minimiza o tempo de espera de caminhões-tanque que levarão o produto ao cliente final. Quanto menor o tempo de espera no atendimento em uma determinada base, maior o número de viagens que os caminhões podem efetuar para os clientes finais, o que representa economia de recursos para a empresa.

Adicionalmente, afirmam Bowersox & Closs (2006<sup>13</sup>) que o custo do transporte muitas vezes representa a maior parcela individual dos custos logísticos, sendo o custo por unidade de massa inversamente proporcional ao tamanho da carga transportada (quanto maior a carga transportada menor o custo por unidade de massa).

Segundo o mapeamento do sistema de infraestrutura logística da cadeia de combustíveis realizado pelo Centro de Estudos em Logística – CEL/Coppead (Figueiredo, 2006), boa parte das escolhas relativas à localização das bases de distribuição (primárias e secundárias) fundamentou-se na utilização de ferrovias e dutos, modais mais adequados para transferências de grandes volumes do que o modal rodoviário<sup>14</sup>.

Não há, entretanto, capacidade disponível significativa para transporte de produtos por ferrovias e dutos por parte de eventuais entrantes no mercado de distribuição<sup>15</sup>. Pode ser notada, ainda, uma deficiência destes modais nas regiões Norte e Nordeste do país, fazendo com que as transferências entre bases ou entre refinarias e bases seja realizada primordialmente através de rodovias (elevando o custo de transporte dos produtos).

---

<sup>10</sup> Figueiredo, R. Gargalos logísticos na distribuição de combustíveis brasileira. Disponível em <http://www.centrodelogistica.com.br/new/fs-bibliografia.htm>, acessado em 05 de junho de 2007.

<sup>11</sup> Apud Maligo (2005).

<sup>12</sup> Dimensionar uma base de distribuição de combustíveis requer a determinação do número de baias de atendimento e o *mix* de bicos de combustíveis em cada uma dessas baias, ou seja, qual o tipo de combustível cada bico deve carregar. Rodrigues e Saliby (1998), destacam que alterações nessas configurações são extremamente caras.

<sup>13</sup> Apud Maligo (2005).

<sup>14</sup> Podem também influenciar na lógica de distribuição observada nos mercados questões específicas de mercado de cada empresa ou devido à estrutura de impostos estaduais.

<sup>15</sup> Informações referentes às capacidades e disponibilidades dos dutos de transporte de petróleo e derivados, o total de movimentações desde o ano 2000 e as tarifas de referência para o transporte de cada tipo de produto em cada duto específico podem ser obtidas no link: [http://www.transpetro.com.br/TranspetroSite/appmanager/transpPortal/transpInternet?\\_nfpb=true&\\_windowLabel=barraMenu\\_3&\\_nffvid=%2FTranspetroSite%2Fportlets%2FbarraMenu%2FbarraMenu.faces&\\_pageLabel=pagina\\_base&formConteudo:codigo=120](http://www.transpetro.com.br/TranspetroSite/appmanager/transpPortal/transpInternet?_nfpb=true&_windowLabel=barraMenu_3&_nffvid=%2FTranspetroSite%2Fportlets%2FbarraMenu%2FbarraMenu.faces&_pageLabel=pagina_base&formConteudo:codigo=120).

No que se refere aos custos das atividades, estes podem ser divididos em três categorias (Soares, 2003<sup>16</sup>), fora os custos administrativos inerentes à atividade comercial: custos de investimento para construção de tancagem; custos de movimentação de combustíveis; e custos de manutenção dos estoques.

Os custos administrativos correspondem aos custos com as atividades de suporte à atividade de distribuição de combustíveis, que são função do tamanho da empresa, de sua localização e de seu âmbito de atuação (regional ou nacional).

O custo de construção de tancagem, em R\$/m<sup>3</sup>, abrange os custos inerentes à construção dos tanques para armazenagem dos combustíveis, bem como os custos de aquisição, ou aluguel, dos terrenos nos quais as instalações localizar-se-ão.

Já os custos de movimentação de combustíveis referem-se à movimentação dos produtos, incluindo os fretes de transferência entre refinarias, terminais e bases, e variam conforme a localização das instalações de cada distribuidora (fazendo com que a opção ótima seja aproximar suas bases primárias dos pontos de entrega dos produtos e as secundárias dos principais centros de comercialização).

Conforme observado, uma base primária pode ser atendida por várias refinarias ou terminais, que podem realizar o abastecimento utilizando vários modos de transporte. O custo anual de transporte para abastecer uma base primária desde cada origem (seja refinaria ou terminal) é função da distância entre o ponto de fornecimento e a respectiva base, do modal de transporte adotado, do custo unitário de transporte em cada modal, da fração de volume movimentada e da frequência de ocorrência da referida movimentação.

As distribuidoras incorrem, ainda, em custos relativos à manutenção de estoques estáticos (em condições para utilização quando necessário) e em custos de oportunidade associados ao valor do estoque imobilizado. Os custos de armazenagem envolvem itens como custo de mão-de-obra (própria/terceirizada) e custos variáveis de carga e descarga dos produtos nas origens e destinos, e variam conforme o volume movimentado (há economias de escala na atividade de armazenagem).

Segundo Soares (2003), o armazenamento de combustíveis possui significativas economias de escala, com o custo unitário de armazenagem reduzindo-se significativamente a partir de 200.000 m<sup>3</sup> anuais movimentados.

Deste modo, como observado, do ponto de vista dos requisitos exigidos para a autorização para o exercício da atividade de distribuição de combustíveis automotivos, pode-se afirmar que as barreiras regulatórias à entrada não são elevadas. Cumpre observar, ainda, que a exigência imposta pela ANP está significativamente distante da escala mínima eficiente de operação neste mercado, o que, por sua vez, depende do volume comercializado a partir de uma determinada base de armazenamento.

Outra barreira regulatória identificável no segmento de distribuição de combustíveis líquidos é a regulamentação da figura do grande consumidor (Resolução ANP n.º 34/2007), que impede consumidores com instalações de armazenagem inferiores a 15 m<sup>3</sup> de adquirirem combustíveis diretamente de

---

<sup>16</sup> Soares, A. *Diagnóstico e Modelagem da Rede de Distribuição de Derivados de Petróleo no Brasil*. Rio de Janeiro, 2003. 171 páginas. Dissertação de Mestrado – Departamento de Engenharia Industrial, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

distribuidoras, criando uma reserva de mercado para os transportadores revendedores retalhistas.

Em relação às vantagens absolutas de custos observadas neste mercado, que representam barreiras à entrada de agentes, destacam-se, em primeiro lugar, as barreiras decorrentes dos custos de investimento necessários para uma entrada com escala mínima eficiente.

Além disso, novas entrantes apresentam desvantagem na medida em que as grandes empresas já estabelecidas dispõem de bases de armazenamento dos produtos com capacidades maiores, as quais foram instaladas nas proximidades das unidades produtoras.

De acordo com Fiani (2001<sup>17</sup>), *“as áreas próximas às refinarias estão sujeitas à valorização crescente, em função de sua oferta limitada e do número crescente de empresas que demanda acesso a essas localidades, cruciais do ponto de vista da logística dos combustíveis. A consequência daí derivada é que as primeiras firmas a se estabelecerem com seus tanques nos pontos de retirada enfrentam custos substancialmente menores, pois se antecipam à valorização imobiliária”*.

Podem ser apontadas, ainda, barreiras decorrentes da presença de vantagens absolutas de custos geradas, primordialmente, pela existência de fortes economias de escala na atividade de distribuição de combustíveis líquidos associadas tanto à aquisição de volumes maiores dos diversos produtos quanto às atividades de armazenamento e de transporte em uma determinada região. Conforme mencionado, empresas de grande porte celebram contratos de aquisição de combustíveis líquidos com volumes bem superiores aos das novas empresas, obtendo descontos na aquisição dos produtos, além de obterem economias substanciais em relação aos custos de armazenamento e de transporte na medida em que movimentam volumes bem superiores de combustíveis em comparação com empresas que entraram recentemente para atender parcelas pouco representativas do mercado<sup>18</sup>.

Outrossim, empresas já estabelecidas no mercado obtêm financiamentos para novos empreendimentos com custos financeiros muito inferiores aos de empresas novas e ou de pequeno porte que não possuem ativos para fazer frente às garantias exigidas pelas principais instituições financeiras. A classificação de crédito para empresas de grande porte, que se traduzem em custos financeiros menores, é, de fato, uma vantagem considerável em relação às empresas de pequeno porte.

Há, também, barreiras comportamentais à entrada, como as estratégias de adoção de preço teto por parte da firma dominante, estratégias de preços predatórios como forma de retaliação de tentativas de contestabilidade do mercado, existência de excesso de capacidade ociosa ou, ainda, de estrutura contratual que dificulte a entrada. São particularmente relevantes no mercado de distribuição de combustíveis líquidos no Brasil as duas primeiras modalidades.

---

<sup>17</sup> Fiani, R. (2001): “Regulação da entrada no setor de distribuição de combustíveis”. II Congresso Brasileiro de Regulação de Serviços Públicos Concedidos.

<sup>18</sup> No caso do transporte, o uso dos modais dutoviário e ferroviário, que permite reduzir o custo unitário de carga transportada em relação ao transporte rodoviário, só passa a ser atrativo a partir de um determinado volume de carga que não é compatível com as transações realizadas pelas empresas de pequeno porte e, em alguns casos, até mesmo por empresas de médio porte.

Bain (1956<sup>19</sup>), originalmente, identificou estratégias de preço limite assumindo que em toda indústria existe um preço máximo que pode ser praticado por uma firma pré-estabelecida de modo a obter lucros extraordinários sem atrair novos entrantes. O autor, a partir daí, define uma condição de entrada e um *markup* percentual sobre o custo médio mínimo de longo prazo da firma estabelecida que poderia ser utilizado como *proxy* do nível existente de barreiras à entrada numa determinada indústria, uma vez que o preço limite praticado depende do nível de barreiras à entrada na indústria. A ideia é que a ameaça de entrada de novas firmas impõe o limite superior de preços para as firmas que exercem liderança em um mercado.

Em seus dois extremos, a inexistência de barreiras à entrada faz com que o preço limite de uma indústria seja igual ao preço competitivo, enquanto a presença de elevadas barreiras à entrada faz com que a firma estabelecida possa definir o preço limite igual ao preço de monopólio sem atrair novas firmas.

Afirma Silva (2003<sup>20</sup>) que nos mercados em que há capacidade instalada superior a demanda de mercado, a empresa líder poderia adotar uma política de preços de prevenção à entrada, que seria crível por parte de suas concorrentes. Ressalta a autora, ainda, que “*a hipótese de acomodação da entrada de um potencial concorrente é improvável, uma vez que implicaria no aumento de sua capacidade ociosa e, conseqüentemente, elevação de seus custos médios*”.

No caso de produtos do qual o Brasil é importador líquido, a prática de preços da empresa dominante seria determinada, segundo Silva (2003), de modo a acomodar a oferta marginal, até o ponto em que o acréscimo de oferta não implicasse redução do nível de utilização da sua capacidade de produção.

Da mesma forma, tendo em vista que a Petrobras é a principal produtora de combustíveis no mercado, a alternativa que se coloca para as demais distribuidoras no que se refere à contestabilidade da posição dominante seria a importação de derivados. De modo geral, a entrada via importações no mercado brasileiro ocorre em duas etapas: na primeira, se dá a decisão de importar por parte de um agente, que se baseia no cálculo econômico em relação aos benefícios da transação, enquanto na segunda ocorre o aumento da oferta com a chegada do carregamento do derivado. Entre essas etapas há uma lacuna temporal, na qual pode a empresa dominante retaliar as importações, alterando as condições vigentes no momento da transação (em particular o preço dos produtos na refinaria) de forma a retaliar a entrada<sup>21</sup>.

Por fim, nos mercados de distribuição de combustíveis, a identificação dos potenciais rivais da empresa líder consiste na avaliação dos

---

<sup>19</sup> BAIN, Joe S. *Barriers to new competition: their character and consequences in manufacturing industries*. A. M. Kelley: Fairfield, N.J., 1956.

<sup>20</sup> Silva, C. M. S. (2003). *Estratégia de preços da Petrobras no mercado de combustíveis brasileiro pós-liberalização e instrumentos de amortecimento de variações internacionais*. Rio de Janeiro, 2003. 130 páginas. Dissertação de Mestrado – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

<sup>21</sup> É importante notar que as práticas descritas acima não se confundem com estratégias legítimas de amortecimento de preços. De fato, conforme pondera Silva (2003), a “*volatilidade de preços exerce efeitos negativos sobre a alocação de recursos (...) e sobre o bem-estar do consumidor, que são ampliados pelas imperfeições no mercado de proteção ao risco e na presença de estruturas pouco concorrenciais na comercialização. Em função destes efeitos, a ação governamental no intuito de proteger os preços domésticos das variações de preços de derivados no mercado internacional, são políticas legítimas que podem contribuir para a melhoria do bem estar de seus cidadãos, bem como evitar impactos em nível macroeconômico. As ações políticas com este fim devem ser pautadas por princípios básicos de neutralidade econômica, promoção do bem-estar e de preservação das contas públicas, bem como se constituir em um mecanismo complementar às estratégias privadas de proteção e adaptação ao risco*”.

principais competidores por base de armazenamento do produto e das condições de logística utilizadas pelos agentes. Isto porque os custos incorridos pelas empresas na atividade de distribuição dependem, fundamentalmente, da escala de comercialização, do modal de transporte utilizado e das distâncias existentes entre as bases e as localidades atendidas.

Assim, considerando também os custos declarados pelos distribuidores na Nota Técnica nº 54/2013/SBQ/RJ, pode-se inferir que, no que tange às pequenas distribuidoras, a eventual adequação à obrigatoriedade de aditivação da gasolina poderia representar importante barreira adicional à entrada (tanto regulatória – no caso de edição da norma específica – quanto econômica – em função dos custos e investimentos necessários à aditivação compulsória da gasolina), a qual estaria refletida nos novos requisitos técnicos necessários à atividade de distribuição.

Ou seja, tal cenário implicaria a elevação tanto dos investimentos requeridos às instalações quanto dos custos operacionais das distribuidoras de combustíveis, com especial impacto àquelas situadas na franja do mercado, podendo prejudicar capacidade de entrada de novos agentes e, conseqüentemente, a dinâmica concorrencial. Assim, considerando as alternativas existentes, fica fortalecida a opção regulatória, sob a ótica concorrencial, no sentido de definir o agente produtor como sendo o ponto de adição obrigatória do aditivo ao combustível.

#### **II.4 - AVALIE ATÉ QUE PONTO O PRAZO DISPONÍVEL PARA OS AGENTES PROMOVEREM AS AÇÕES NECESSÁRIAS À IMPLANTAÇÃO DA MEDIDA PODE INVIABILIZAR QUE O PROCESSO DE ADITIVAÇÃO SEJA FEITO PELOS DISTRIBUIDORES.**

Em relação ao prazo, as respostas finais dos agentes apontam, em ambos os cenários, um prazo de até três anos para adequação total à nova regra, de modo que a escolha entre estabelecer a aditivação pelos produtores ou pelos distribuidores se tornou indiferente sob esse critério.

No entanto, no caso do mercado de distribuição, as empresas de pequeno porte apresentariam, na realidade, uma vantagem em relação ao prazo, porque em tese poderiam adotar de imediato o procedimento de baixa tecnologia conhecido como “*tea cup*”, em que a aditivação é realizada manualmente quando do carregamento dos caminhões-tanque.

Obviamente, esta não é a solução definitiva para o mercado, especialmente quando consideradas as empresas de grande porte, que, em razão do volume comercializado, precisam adaptar os braços de carregamento para realizar a aditivação em toda a gasolina comercializada. Por este motivo, a análise da Agência concentrou-se no estudo dos prazos para a incorporação da medida pelo mercado como um todo.

#### **II.5 - CASO A OBRIGAÇÃO RECAIA SOBRE OS DISTRIBUIDORES, INFORME QUAIS AS CONSEQUÊNCIAS SOBRE A ESTRUTURA DE MERCADO DADO O TEMPO QUE AS DISTRIBUIDORAS TERÃO PARA REALIZAR OS INVESTIMENTOS NECESSÁRIOS.**

Como já exposto no item II.3, cabe destacar que empresas já situadas no mercado conseguem financiamentos para novos empreendimentos com custos financeiros muito inferiores aos de novas empresas e ou de pequeno porte

que não têm ativos para fazer frente às garantias estabelecidas pelas principais instituições financeiras.

Dessa forma, como consequência do exposto no item II.4, pode-se concluir que, caso a obrigação recaia sobre os distribuidores, não haveria alteração relevante na estrutura de mercado em função do tempo que as distribuidoras terão para realizar os investimentos necessários. Se, por um lado, as empresas maiores possuem mais acesso a financiamentos, por outro, as menores possuem uma menor necessidade de investimentos num momento inicial de adaptação à medida.

## **II.6 - ESCLAREÇA O MOTIVO DA DISCREPÂNCIA NOS DADOS INFORMADOS PELOS SEGMENTOS DOS DISTRIBUIDORES E PRODUTORES.**

As informações baseiam-se em dados declaratórios enviados à ANP por agentes econômicos consultados atuantes nos segmentos de produção e de distribuição de combustíveis automotivos. A ANP apenas consolidou e tabulou as informações na Nota Técnica n.º 54/2013/SBQ/RJ (Tabelas 2 e 3).

## **II.7 - APRESENTE, EM TERMOS DE R\$/LITRO DE GASOLINA, O CUSTO FINAL DA MEDIDA E O VALOR DO REPASSE AO CONSUMIDOR FINAL.**

Conforme Nota Técnica n.º 54/2013/SBQ/RJ (subitem 3.3.1.1), “... os fornecedores informaram que o preço do aditivo varia entre diferentes localidades do país, uma vez que os tributos e preços de frete afetam significativamente os valores finais dos produtos. Além disso, apontam que o preço do aditivo costuma estar atrelado ao dólar, uma vez que o produto tende a ser importado. A maior parte das empresas, no entanto, indicou que a adição do aditivo causaria um impacto no preço final da gasolina que não ultrapassaria R\$ 0,01 por litro”.

Ademais, cumpre esclarecer que, em 31 de dezembro de 2001, foi finalizado o processo de abertura do mercado brasileiro de combustíveis, iniciado em 1996, com a liberação dos preços dos derivados de petróleo nas unidades produtoras, que restavam controlados. Desde então, os preços de faturamento desses produtos, que eram determinados em conjunto pelos Ministérios da Fazenda e de Minas e Energia, por meio de portarias interministeriais, não estão mais sujeitos à regulação.

Ou seja, desde a mencionada data, não há intervenção governamental na determinação dos preços de revenda, de distribuição e de produção dos combustíveis líquidos automotivos (gasolina, óleo diesel e etanol hidratado). Portanto, a definição dos preços a serem praticados decorre da exclusiva administração e competência de cada agente econômico, o qual estabelece suas margens de comercialização e seus preços de venda em cenário de livre concorrência.

Tendo em vista as razões já expostas, não é esperada uma alteração relevante na estrutura do mercado que possa impactar o nível atual dos preços ao consumidor final.

**II.8 - ESCLAREÇA O MOTIVO PELO QUAL A FISCALIZAÇÃO DA AGÊNCIA SERIA FACILITADA SE A MISTURA OCORRER NA PRODUÇÃO DE GASOLINA A, UMA VEZ QUE A ANP JÁ FISCALIZA AS MISTURAS EFETUADAS PELO DISTRIBUIDOR (DE ETANOL ANIDRO E A ADITIVAÇÃO VOLUNTÁRIA).**

No que se refere à fiscalização pela ANP, entende-se que, num primeiro momento, a fim de garantir a implementação da medida, deve-se intensificar a ação da fiscalização, o que é mais simples de ser realizado no setor de produção, em razão de sua menor capilaridade.

Nesse sentido, a maior capilaridade do setor de distribuição torna também mais complexa uma eventual ação da fiscalização direcionada especificamente a problemas que possam surgir no cumprimento da nova medida.

Portanto, mais do que por aspectos de custo da fiscalização, que de fato tendem a se tornar indiferentes no médio a longo prazo (quando a fiscalização da medida passa a ocorrer em um contexto de rotina), a opção pelo produtor baseia-se em uma vantagem quanto ao controle da efetiva implantação da medida. Ou seja, para um mesmo esforço e custo de fiscalização, a aditivação pelo produtor oferece um maior grau de certeza quanto ao efetivo cumprimento da nova regra.

**II.9 - ESCLAREÇA AS DIFERENÇAS EXISTENTES ENTRE A REGULAMENTAÇÃO DE ADITIVOS COMPULSÓRIOS NO MERCADO BRASILEIRO E A PRATICADA EM OUTROS MERCADOS QUE JUSTIFICAM A ESCOLHA, NO CASO BRASILEIRO, DE A MISTURA DE ADITIVOS COMPULSÓRIOS SER REALIZADA PELO PRODUTOR.**

As diferenças relevantes para a análise residem não na regulamentação em si, mas na estrutura de mercado e, sobretudo, na estrutura logística de cada país.

No caso dos Estados Unidos, o mercado é composto por um grande número de produtores e distribuidores. Do ponto de vista logístico, a malha de dutos é várias vezes superior à brasileira, de modo que a maior parte do volume comercializado no país é distribuída por dutos. Nesse cenário, apresenta-se o risco de contaminação do Querosene de Aviação – QAV, caso o aditivo fosse adicionado na etapa de produção da gasolina.

No caso do México, a situação é inversa, com o monopólio total do Estado. Nesse cenário, a aditivação é realizada em diversos pontos da cadeia, incluindo refinarias, a depender do contexto logístico de cada região. Produtor e distribuidor são o mesmo agente econômico.

A maioria dos demais países segue o modelo americano, sem que tenha sido possível identificar, ao longo do desenvolvimento do estudo de AIR, se a opção pelo setor de distribuição nesses países foi decorrente da adoção irrefletida do modelo americano, ou se, em cada caso, houve um embasamento técnico e econômico para a definição do ponto de aditivação, como no caso brasileiro.

### III – CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente Nota Técnica Conjunta, elaborada pela CDC e pela SBQ, teve por objetivo oferecer resposta aos comentários encaminhados pela SEAE, por meio do Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 84/COGEN/SEAE/MF.

Ao longo das seções anteriores foram comentados os questionamentos sintetizados nas considerações finais do Parecer Analítico acima mencionado, reforçando-se, sem prejuízo do disposto na presente Nota Técnica Conjunta, a motivação pela opção regulatória refletida na Nota Técnica nº 54/2013/SBQ/RJ e nas informações constantes nos autos do processo 48610.000737/2011-31 acerca da escolha do agente econômico da cadeia de abastecimento que será responsável pela adição compulsória de aditivos em toda gasolina comercializada nacionalmente, de acordo com a Resolução ANP nº 38, de 9 de dezembro de 2009.

Sendo o que nos cumpria para o momento,

**SBQ**

**CDC**

**Silvio Roberto Pereira Da Costa**

Especialista em Políticas Públicas e Gestão  
Governamental

**Márcio de Araújo Alves Dias**

Especialista em Regulação de Petróleo e Derivados,  
Álcool Hidratado Combustível e Gás Natural

De acordo:

De acordo:

**ROSÂNGELA MOREIRA DE ARAÚJO**

Superintendente

**LÚCIA NAVEGANTES**

**BICALHO**  
Coordenadora