

ANP deve ter cautela na revisão das regras do mercado de combustível



João Grandino Rodas
Advogado, economista e professor

A Lei 9.478, de 6 de agosto de 1997, extinguiu o monopólio da Petrobras

com relação às atividades de pesquisa, exploração, produção e refino de petróleo e gás natural, bem como criou a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), órgão regulador da indústria do petróleo, cuja implantação se deu pelo Decreto 2.455, de 14 janeiro de 1998. Outras empresas passaram a poder exercer as atividades acima, que continuam a ser monopólio da União, desde que haja concessão, autorização ou contratação.

As agências reguladoras, cujo múnus é fiscalizar, controlar e regulamentar, são dotadas de poder normativo, sendo obrigadas por lei a realizar consultas públicas. Por meio dessas consultas, as agências recebem indicações e críticas dos administrados, que as ajudam na formulação de políticas públicas, atos regulatórios etc.

A ANP utiliza-se desse mecanismo de publicidade e transparência que confere legitimidade democrática, tendo, ultimamente, chamado a sociedade, por meio de tomadas de consultas públicas (TCPs), a participar da revisão das regras regulatórias aplicáveis ao mercado de combustíveis. Tem-se discutido temas que vão da transparência de preços, venda direta de etanol pelas usinas aos postos varejistas e flexibilização da verticalização até o fim da chamada fidelidade à bandeira.

Presentemente, a ANP almeja, em suma: (i) no concernente à verticalização, rediscutir a vedação regulatória à integração vertical, que limita uma série de relações entre diferentes elos da cadeia de combustíveis; e (ii) descontinuar a tutela regulatória de fidelidade à bandeira. Como parte do processo estão, no momento, em foco as TCPs 03 e 04/2018, para cujo debate tecem-se os seguintes comentários.

A TPC 3/2018 objetiva repensar as regras de verticalização, cujo desdobramento poderá resultar na possibilidade de extinguir a atual segregação de elos existentes na cadeia de produção, distribuição e revenda.

Consoante as regras atuais brasileiras, as distribuidoras de combustíveis não têm permissão para operar postos revendedores de combustíveis automotivos, excetuando-se os postos-escola, cuja finalidade, como a própria denominação indica, é testar novas tecnologias e desenvolver novos produtos. Igualmente, as refinarias não podem vender diretamente aos transportadores-revendedores retalhistas (TRR), assim como aos produtores de etanol é vedado vender a revendedores de combustíveis, entre outros.

A proposta da TCP 3/2018, sob o argumento de eliminar o efeito da “dupla margem” e de se garantir um pretense ganho logístico na eliminação de uma etapa da cadeia, beneficiaria consumidores com a redução equivalente nos preços praticados.

A despeito do objetivo louvável da iniciativa, intervenções estatais pretendidas, sem profundo estudo prévio de impacto regulatório, em que se estude, em todos os seus aspectos, a modelagem atual do mercado e se avalie, minuciosamente, cenários possíveis, podem ser contraproducentes. Sublinhe-se, que, no presente caso, não se tem notícia de estudo detalhado que respalde o desiderato da ANP.

Melhor sorte não parece ter a TPC 04/2018, relativa à tutela regulatória dos contratos de exclusividade, concluídos entre distribuidoras e postos revendedores. Diferentemente do que uma perquirição apressada poderia sugerir, não se pode imaginar que a questão da exclusividade diga respeito apenas às relações privadas, afetando tão-somente os interesses das partes contratantes. Por atingir diretamente o consumidor, o tema reveste-se de interesse público.

Por seu turno, a eliminação da tutela regulatória de fidelidade à bandeira não propiciará aumento da concorrência no setor nem garantirá vantagens ao consumidor. Tal ação poderá, na verdade, ocasionar mais prejuízos ao consumidor, pois, além de fontes confiáveis de abastecimento, o atual modelo garante ao consumidor qualidade do produto vendido e competição no preço. Eliminar a tutela regulatória aumentaria o risco de o consumidor adquirir produtos sem a devida garantia de procedência, agravando sua vulnerabilidade.

É considerável o número de consumidores enganados por vício de qualidade no combustível adquirido, devendo ser preocupação permanente da ANP adotar medidas que diminuam essa incidência. Por outro lado, a existência do contrato de exclusividade e a regra de fidelidade à bandeira geram eficiências econômicas não desprezíveis, dando segurança aos investimentos a serem realizados no setor.

A expansão de redes é indispensável para aumentar as opções aos consumidores. Entretanto, sem garantia mínima de retorno, as distribuidoras dificilmente sentir-se-ão incentivadas a realizar tal investimento. É necessário cautela na formulação modificativa desejada, para que os problemas do setor não se agravem, ao invés de serem minorados. O direcionamento dado pela ANP é de suma importância, pois as ações colimadas atingirão setor estratégico para o desenvolvimento do Brasil, setor esse responsável pelo abastecimento nacional, que já padece de questões até o momento não enfrentadas pelo poder público.

Propõe-se que a realização de mudança estrutural no setor de combustíveis, por conta da sua relevância para o desenvolvimento nacional, deva ser precedido de ampla discussão de estudo prévio e fundamentado dos impactos dessas intervenções regulatórias, de que constem, explicitamente, os custos

reais dessas mudanças a serem suportados por toda a sociedade.

Date Created

29/11/2018