

Setor de Distribuição de Combustíveis e Lubrificantes

DOCUMENTO DIRIGIDO
AOS PRESIDENCIÁVEIS
ELEIÇÕES 2026

DOCUMENTO DIRIGIDO
AOS PRESIDENCIÁVEIS

ELEIÇÕES 2026

AGENDA ESTRATÉGICA 2027-2030

Setor de Distribuição de Combustíveis e Lubrificantes





SUMÁRIO

Capítulo 1

Capítulo 2

Capítulo 3

Capítulo 4

Capítulo 5

Anexo

Carta aos Presidenciáveis 6

Resumo Executivo 8

O setor que move o Brasil 10

Diagnóstico dos principais desafios 16

Propostas e agenda prioritária 20

Agenda legislativa 24

Agenda dos primeiros 100 dias 26

Conclusão 27

O setor em dados 28



Carta aos Presidenciáveis

O Brasil que amanhece todos os dias – o caminhão que leva o alimento, o ônibus que transporta o trabalhador, a ambulância que ajuda a salvar vidas, o trator que colhe a safra – depende de uma engrenagem silenciosa e essencial: a distribuição de combustíveis e lubrificantes. Há **85 anos**, o SINDICOM representa o setor que opera essa engrenagem, e suas associadas são responsáveis por cerca de 60% do mercado nacional de distribuição de combustíveis líquidos, e 75% dos lubrificantes, presentes em todos os estados e em 5.570 municípios.

O abastecimento nacional é um ativo estratégico para o desenvolvimento do País: estimativas citadas pelo Banco Central e pela FGV indicam que uma interrupção de apenas nove dias na distribuição de diesel geraria perdas de 0,5% a 0,7% do PIB – cerca de **R\$ 9 bilhões por dia**. Nenhum projeto de país é viável sem segurança energética, e não há segurança energética sem uma cadeia de distribuição forte, íntegra e competitiva.

O setor que representamos movimentou aproximadamente **R\$ 881 bilhões em 2025**, e respondeu por 7,3% do PIB do setor de comércio brasileiro, e é o **maior contribuinte tributário do País**, com arrecadação potencial aproximada de R\$ 232 bilhões – recursos que financiam saúde, educação e segurança pública em todos os entes da federação. É um setor que gera 447 mil empregos diretos e indiretos, e investe R\$ 1,2 bilhão por ano em inovação. E é protagonista da transição energética: o Brasil é o 2º maior produtor mundial de biocombustíveis, e mais de 25% de nossa matriz de transportes já é renovável – o maior patamar entre as grandes economias.

Contudo, essa engrenagem essencial ao desenvolvimento nacional encontra-se sob crescente ameaça. A expansão do mercado irregular e a atuação cada vez mais sofisticada

e estruturada do crime organizado no setor comprometem investimentos, inibem a geração de empregos formais e enfraquecem a capacidade do Estado de promover desenvolvimento econômico com segurança jurídica e justiça fiscal. Estima-se que essas organizações criminosas movimentem cerca de R\$ 61,5 bilhões por ano no mercado de combustíveis, por meio de práticas ilícitas como sonegação fiscal, adulteração de produtos e diversas modalidades de fraude, prejudicando consumidores, reduzindo a arrecadação pública e distorcendo a livre concorrência.

Ao mesmo tempo, a ANP — agência responsável por regular e fiscalizar esse mercado — vem acumulando competências em função de um mercado cada vez mais complexo, mas perdeu 82% de seu orçamento discricionário em termos reais na última década. Menos recursos para o regulador significam menor fiscalização e maior impunidade; maior impunidade atrai mais crime. Romper esse ciclo deve ser uma prioridade do próximo governo.

Considerando as questões acima descritas, apresentamos nas próximas páginas as sugestões deste setor, estruturadas em seis eixos prioritários, a saber: **fortalecimento institucional da ANP; combate estrutural ao mercado irregular; neutralidade fiscal e segurança jurídica; política para infraestrutura e logística; modernização do marco regulatório; e transição energética pragmática.**

As propostas aqui apresentadas demandam o essencial: **regras claras, fiscalização efetiva, segurança jurídica, infraestrutura adequada e previsibilidade regulatória.** Um ambiente de negócios saudável, com condições isonômicas e garantia do cumprimento das regras, em benefício do consumidor, dos cofres públicos e da competitividade do Brasil.

O SINDICOM se coloca à disposição para seguir contribuindo de forma técnica para a construção de uma Agenda Estratégica para o setor, promovendo a competitividade do mercado de combustíveis e lubrificantes, em benefício de toda a sociedade brasileira.

David Zylbersztajn

Presidente do Conselho de Administração

Augusto Salomon

Presidente Executivo

SINDICOM — Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras
de Combustíveis e de Lubrificantes

Prioridades do setor de distribuição de combustíveis e de lubrificantes (2027–2030)

O setor de distribuição de combustíveis e de lubrificantes é essencial para o desenvolvimento do País, garantindo a mobilidade e a segurança do abastecimento, além de figurar como o maior contribuinte tributário do Brasil e liderar a transição energética nacional.

No entanto, a integridade do mercado e a concorrência leal estão ameaçadas pelo avanço do crime organizado e do comércio irregular — que geram profundas perdas sociais, fiscais e econômicas —, cenário agravado pelo enfraquecimento orçamentário e fiscalizatório da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

Para reverter este cenário e assegurar um ambiente de negócios íntegro e previsível, o SINDICOM sugere uma agenda estruturada em seis eixos prioritários:

1. FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL DA ANP

É prioritário recompor o orçamento e o quadro técnico da Agência, garantindo sua autonomia e capacidade de fiscalização com o uso intensivo de tecnologia e inteligência de dados.

2. COMBATE ESTRUTURAL AO MERCADO IRREGULAR

Propõe-se a integração permanente de órgãos de controle (Receita Federal, ANP, Polícia Federal e Ministérios Públicos) e a regulamentação definitiva do devedor contumaz, atacando a viabilidade financeira do crime organizado.

3. NEUTRALIDADE FISCAL E SEGURANÇA JURÍDICA

A preservação e expansão do regime monofásico do ICMS, especialmente para o etanol hidratado, aliadas à eliminação de brechas tributárias, são fundamentais para restaurar a isonomia concorrencial e a arrecadação justa.

4. POLÍTICA PARA INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

O estímulo a investimentos privados em dutos, terminais e ferrovias depende da racionalização dos licenciamentos e da formulação de um plano integrado que reduza a excessiva dependência do modal rodoviário.

5. MODERNIZAÇÃO DO MARCO REGULATÓRIO

O setor necessita de regras claras e estáveis que acompanhem a dinâmica tecnológica e proporcionem a segurança jurídica indispensável para a atração de capital intensivo de longo prazo.

6. TRANSIÇÃO ENERGÉTICA PRAGMÁTICA

A descarbonização deve avançar com neutralidade tecnológica, preservando o abastecimento e aprimorando instrumentos como o RenovaBio, para que o Brasil consolide sua liderança global em combustíveis renováveis.

A implementação imediata desta estratégia requer ações rápidas, que neste documento sugerimos como agenda para os primeiros 100 dias do próximo governo. A saber: o descontingenciamento orçamentário da ANP; o lançamento de planos nacionais focados na infraestrutura logística e no combate ao mercado irregular; a implantação de regulamentações pendentes sobre problemas críticos, como a questão do devedor contumaz; e a instituição de um programa de ampliação da armazenagem.

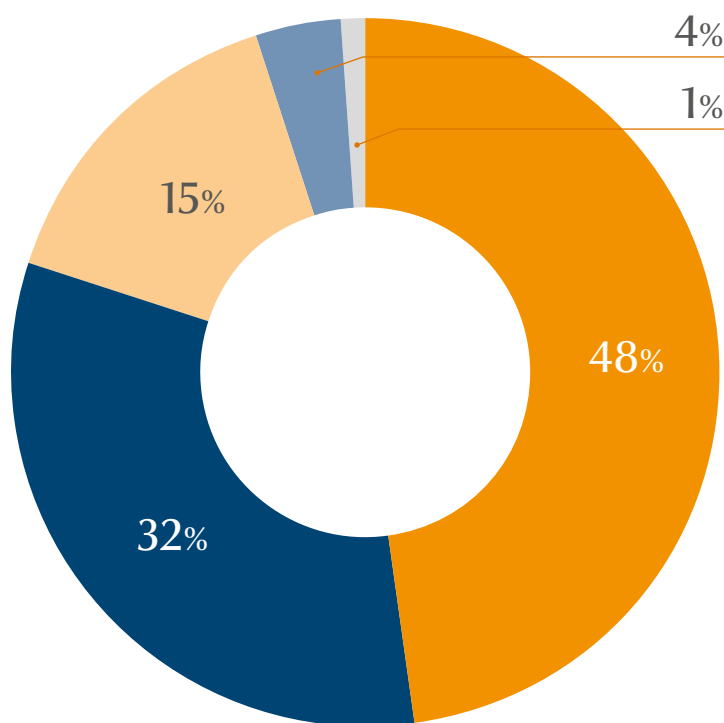
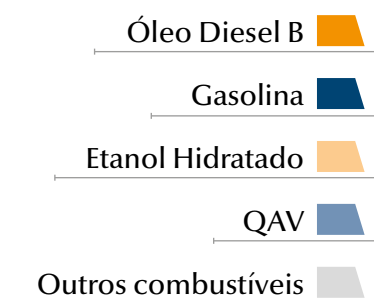
O SINDICOM estará à disposição para colaborar efetivamente com o poder público nestas linhas de ação e em todas as que forem direcionadas ao propósito de ampliar ainda mais os benefícios econômicos e sociais gerados pela atividade de distribuição de combustíveis e de lubrificantes em nosso País.

O setor que move o Brasil

O Brasil é o 7º maior mercado mundial de combustíveis líquidos e o 5º mercado de lubrificantes, atingindo 137 bilhões de litros em 2025. Desse total, o diesel representa cerca de 48%, a gasolina responde por aproximadamente 32%, o etanol hidratado por 15%, o querosene de aviação (QAV) por 4% e outros combustíveis por 1%.

Este volume chega aos consumidores através de uma enorme e complexa malha logística composta por 16 refinarias em operação, 360 usinas de etanol, 58 plantas de biodiesel e 8.600 km de dutos, e também com 175 produtores de lubrificantes acabados e rerrefinadores, além de 15 coletores de óleos lubrificantes usados ou contaminados. Trata-se de um mercado altamente competitivo, onde 189 distribuidoras e 538 TRRs (transportadores-revendedores-retalhistas) atendem a mais de 45 mil postos revendedores, governos, hospitais, aeroportos, além de extensa e variada gama de consumidores industriais.

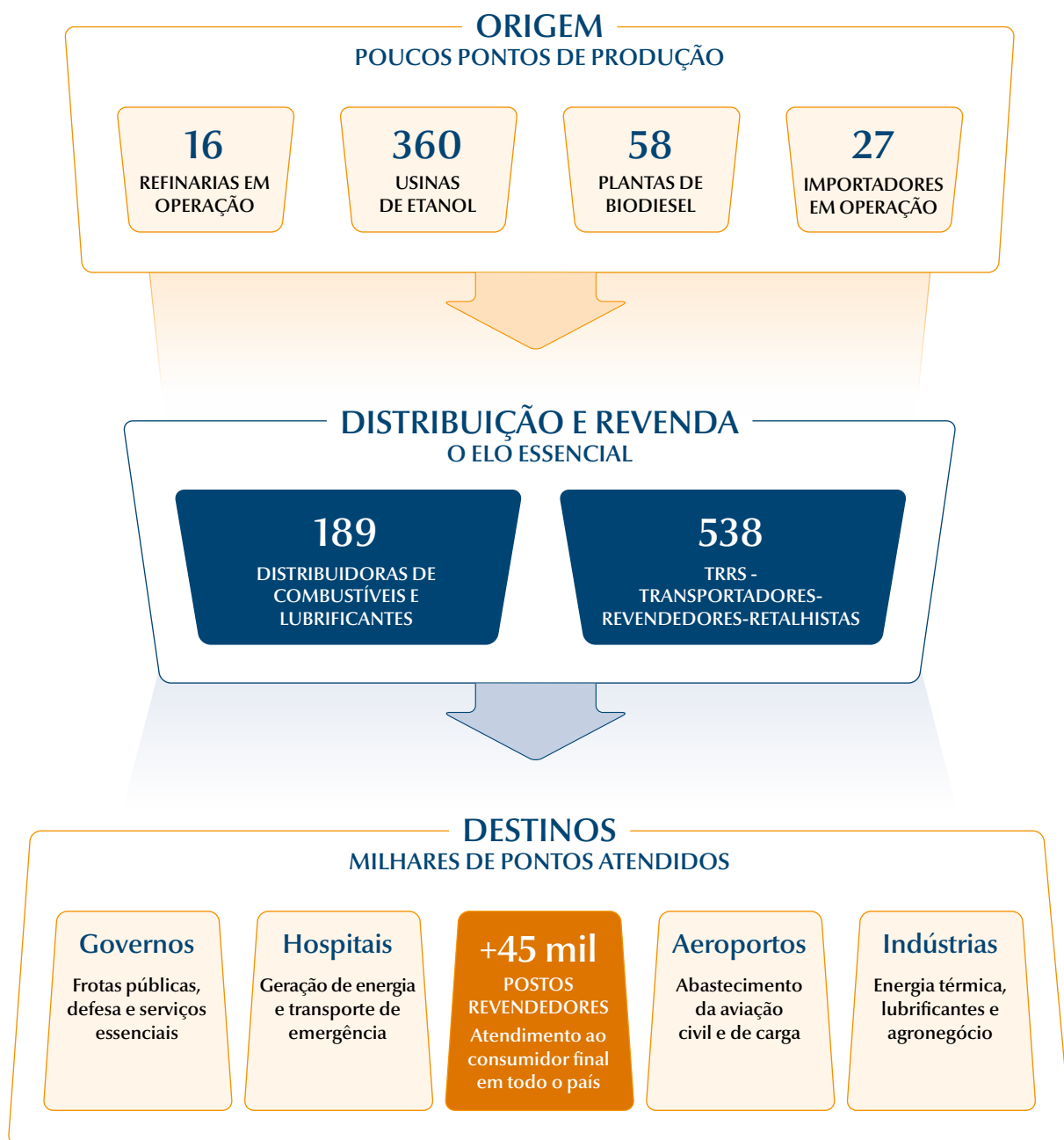
MIX DE VENDAS POR PRODUTO (%)





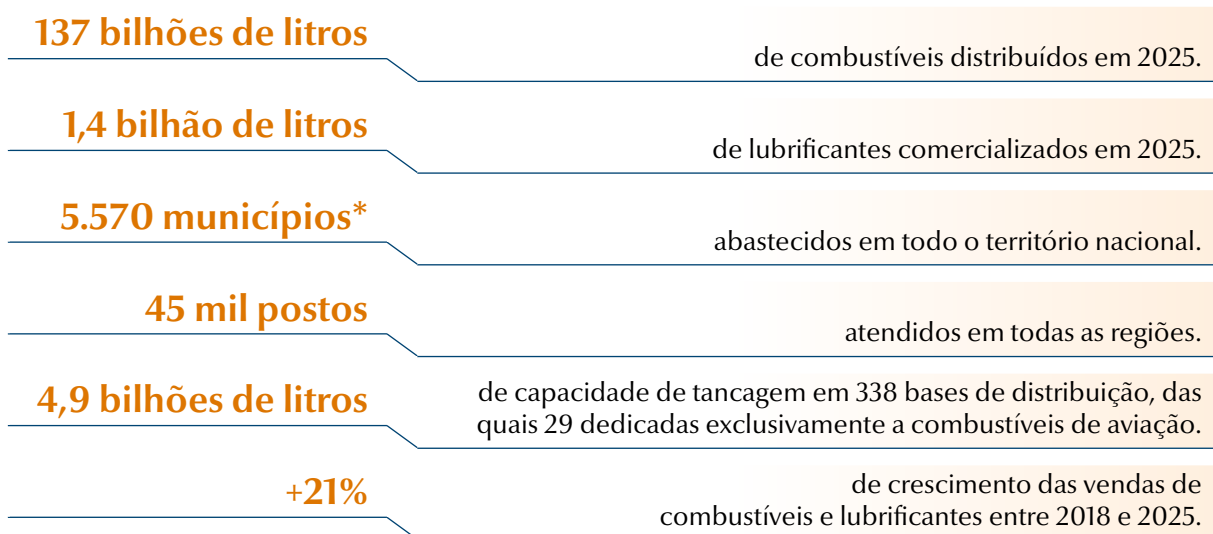
A partir das refinarias e dos pontos de importação, concentrados majoritariamente no litoral, o desafio central do abastecimento brasileiro é levar combustíveis e lubrificantes a uma demanda dispersa por um território de escala continental. Nesse arranjo, **a distribuição ocupa posição absolutamente central**, pois faz a conexão entre a produção em larga escala concentrada em polos industriais e o consumo pulverizado (disperso por milhares de municípios, com padrões de demanda heterogêneos e dinâmicos). As distribuidoras são responsáveis por uma série de operações fundamentais, sem as quais o abastecimento nacional seria inviável, tais como:

- **Realizar a mistura obrigatória de biocombustíveis**, etapa essencial tanto do ponto de vista regulatório quanto operacional.
- **Manter estoques estratégicos e operacionais**, absorvendo variações de oferta e demanda e garantindo continuidade no fornecimento.
- **Gerenciar riscos logísticos e comerciais**, inclusive em cenários de volatilidade de mercado.
- **Estruturar e operar a logística de transporte secundário**, conectando bases de distribuição a milhares de pontos de consumo.
- **Assegurar a capilaridade do abastecimento**, levando combustível a regiões remotas, de baixa escala e, muitas vezes, menos atrativas economicamente.



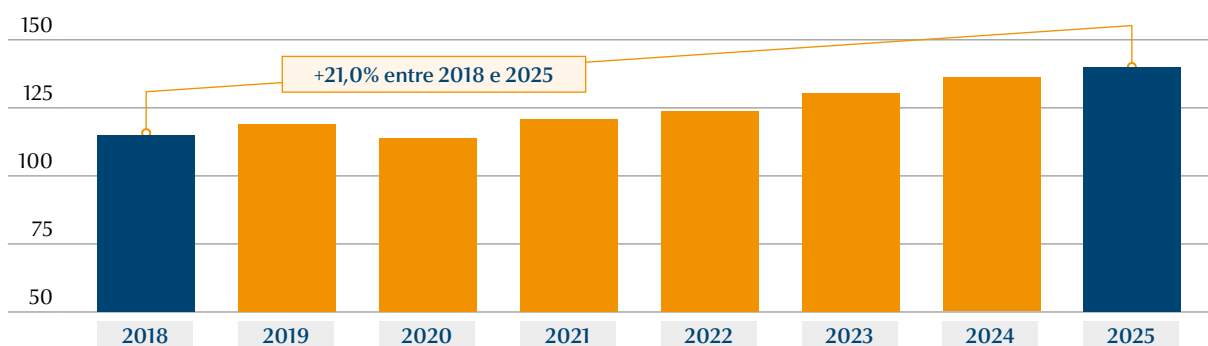
O papel do distribuidor, portanto, ultrapassa o de mero intermediário comercial, sendo verdadeiro operador logístico do sistema nacional de abastecimento, sem o qual o combustível permanece onde foi produzido. Sem distribuição, o combustível não chega ao consumidor final.

1.1 Abastecimento nacional e logística



* Inclui o Distrito Federal. O distrito estadual de Fernando de Noronha (PE) também é atendido.

VENDAS DE COMBUSTÍVEIS E LUBRIFICANTES - BRASIL (BILHÕES DE LITROS)



Os combustíveis são o principal item da pauta de **arrecadação tributária dos estados (ICMS)**, além de serem responsáveis, também, por parcela significativa dos **tributos federais (CIDE e PIS/COFINS)**, totalizando um montante da ordem de **R\$ 232 bilhões** em 2025.¹ Parte relevante desse potencial, entretanto, deixa de ser efetivamente arrecadada em razão da atuação de agentes irregulares – perdas quantificadas no Capítulo 2.

Importante ressaltar que, apesar da robustez, o setor é vulnerável à sonegação e/ou inadimplência no pagamento de tributos, tendo como resultado perda de arrecadação para o erário público e enorme desequilíbrio concorrencial. Cabe registro que os tributos no setor de combustíveis são

1. FGV-Projetos. *Estimativa do potencial tributário das empresas do segmento de combustíveis no Brasil*. Produto 2 – Relatório Técnico Final – 2ª versão. 2019.

significativamente superiores às margens brutas de comercialização². Na gasolina, por exemplo, respondem por aproximadamente 2,3 vezes a margem bruta da distribuição e da revenda³ somadas, acrescidas de todos os custos logísticos.

Em síntese, esses números demonstram a magnitude do setor para arrecadação nacional e a importância do combate aos agentes que optam por descumprir suas obrigações fiscais em busca de competitividade artificial.

1.2 Arrecadação, empregos e PIB

R\$ 881 bilhões

de faturamento em 2025 – respondendo por 7,3% do PIB do setor de comércio brasileiro.

R\$ 232 bilhões

de arrecadação potencial: R\$ 165 bi em ICMS, R\$ 64 bi em PIS/COFINS e R\$ 3 bi em CIDE.

24%

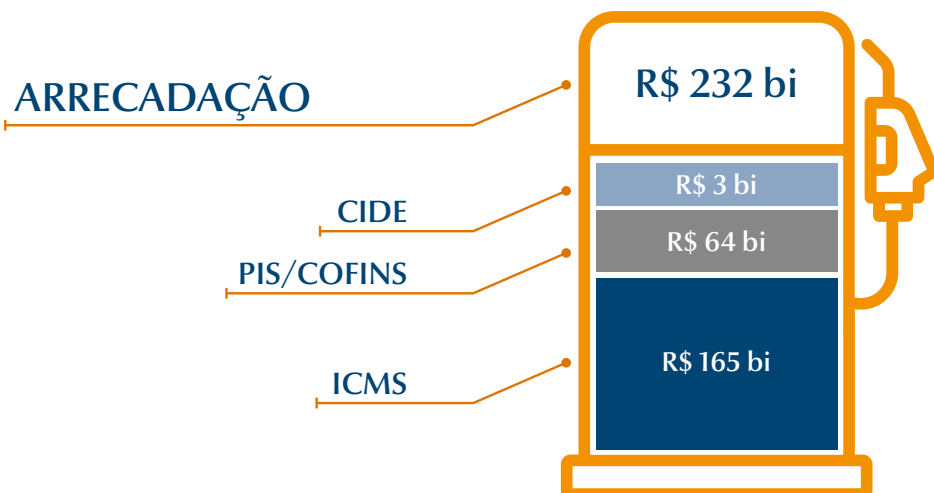
da arrecadação estadual provém do ICMS sobre combustíveis e lubrificantes – a maior fonte de receita dos estados, superior às receitas de energia elétrica, transportes e comunicações.

447 mil empregos

diretos e indiretos, com R\$ 18,6 bilhões em massa salarial.

R\$ 1,2 bilhão

investidos em pesquisa, desenvolvimento e inovação em 2024, com foco em modernização logística e automação (+8,5% sobre 2023).



2. Pesquisa Semanal Preço ANP. ESALQ. PETROBRAS. ATO COTEPE.

3. Composição de preço dos combustíveis ANP, dados de março de 2026.

1.3 Segurança energética

As distribuidoras mantêm estoques, tancagem e capilaridade para garantir o abastecimento, mesmo diante de choques de oferta, eventos climáticos, greves e oscilações do mercado internacional. Operam sob um dos arcabouços normativos mais densos do País, da Lei do Petróleo à Lei do Combustível do Futuro, passando pelo RenovaBio e pelos programas de monitoramento da qualidade.

O SETOR QUE MOVE O BRASIL

O transporte rodoviário, responsável pela maior parte da carga movimentada no País, depende diretamente do diesel – bastariam nove dias de ruptura no abastecimento para paralisá-lo. O custo chegaria a aproximadamente R\$ 9 bilhões por dia, o equivalente a 0,5% a 0,7% do PIB, segundo estimativas citadas pelo Banco Central e pela FGV

1.4 Biocombustíveis e transição energética

2º maior produtor

mundial de biocombustíveis; 8º em capacidade de refino; 7º em consumo de derivados; 6º em vendas de veículos.

46 bilhões de litros

de etanol e biodiesel produzidos em 2025 – recorde histórico.

+25%

da matriz de transportes já composta por biocombustíveis – o maior patamar entre as grandes economias.

17ª posição

no ranking mundial de transição energética (WEF – ETI 2026), à frente de Estados Unidos e Japão.

1.5 Lubrificantes e economia circular

O Brasil é o **5º maior mercado do mundo**, em lubrificantes. Na economia circular, o modelo de logística reversa recolheu **627 milhões de litros de óleo lubrificante usado ou contaminado em 2025, em mais de 4,5 mil municípios**, e o rerrefino responde por 20% da oferta nacional de óleos básicos – um dos programas ambientais setoriais mais bem-sucedidos do País.

2

Diagnóstico dos principais desafios

2.1 Segurança energética

Em cenários de crise geopolítica ou logística, o Brasil é sistematicamente afetado, elevando custos e criando risco de desabastecimento. Além disso, a dependência das importações de derivados e matérias-primas expõe o setor a choques de preço e de abastecimento que escapam ao seu controle.

A ausência de uma política integrada de infraestrutura e logística mantém o setor refém de um único modal, o rodoviário, que é caro, precário e vulnerável. Enquanto dutos estagnam, portos congestionam e ferrovias ignoram líquidos, os custos do abastecimento sobem e o investimento privado é inibido por restrições ambientais e insegurança jurídica.

- ▶ **Gargalos logísticos e déficit de infraestrutura:** investimentos historicamente em torno de 2,3% do PIB são insuficientes para atualizar e desenvolver a infraestrutura do País; 65% da carga nacional circula por rodovias, numa malha viária com apenas 12,4% de pavimentação; perdas logísticas de R\$ 8,8 bilhões por ano.
- ▶ **Portos:** falta de dragagem, limitações de infraestrutura e 150 mil horas de paralisação em 2023 geram perdas anuais de US\$ 20 bilhões, com custos de *demurrage* e atrasos no desembarque de diesel importado.
- ▶ **Dutos:** desde 2018 a malha está estagnada em 8.600 km.
- ▶ **Dependência de importações:** o Brasil importa cerca de 30% do diesel e 15% da gasolina que consome, e aproximadamente 40% do óleo básico para produção de lubrificantes.

2.2 Mercado irregular

Operadores irregulares obtêm vantagens competitivas ilícitas por meio de sonegação tributária, adulteração de produto, criando assimetrias que penalizam diretamente quem opera em conformidade. Além dos danos à concorrência, produtos irregulares podem gerar prejuízos aos

consumidores e alimentam percepções negativas sobre o setor como um todo, mesmo quando a origem do problema está fora da cadeia regular.

Enquanto a fiscalização permanecer insuficiente e as sanções proporcionalmente baixas, a irregularidade se mantém como modelo de negócio viável e lucrativo.

- ▶ **Crime organizado:** faturamento ilícito estimado em R\$ 61,5 bilhões por ano no setor de combustíveis e lubrificantes — o equivalente a 41,8% do total movimentado pelas quatro atividades criminosas mapeadas em levantamento do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2025), ligadas a combustíveis, tráfico de drogas, jogos ilegais e grilagem de terras.
- ▶ **Adulteração e falsificação:** cerca de 10% dos lubrificantes automotivos comercializados no Brasil são adulterados ou falsificados; a aditivação ausente ou insuficiente correspondeu a 22% dos casos apurados pelo Programa de Monitoramento de Lubrificantes da ANP.
- ▶ **Sonegação e fraudes fiscais:** operadores irregulares atuam por meio de sonegação e adulteração, distorcendo a concorrência em detrimento de quem cumpre as regras e gerando perdas anuais de arrecadação da ordem de R\$ 14 bilhões.
- ▶ **Fraudes operacionais:** bombas adulteradas (“bomba baixa”), descumprimento de percentuais de mistura obrigatória e volumes clandestinos lesam diretamente o Estado e os consumidores em R\$ 10 bilhões.
- ▶ **Roubo, furto e desvio de produto:** subtração de combustíveis e lubrificantes ao longo da cadeia logística e comercialização, em postos bandeirados, de produto de origem diversa da marca exibida (a chamada “bomba branca”), práticas que alimentam o mercado irregular e induzem o consumidor a erro.
- ▶ **Fiscalização enfraquecida:** despesas discricionárias da ANP caíram 82% em termos reais entre 2013 e 2024, e o quadro efetivo de servidores recuou de 723 para 587 (–19%); a menor capacidade de detecção torna a irregularidade mais atrativa.

2.3 Ambiente regulatório

Em momentos de crise, regulações de caráter interventivo e decisões tomadas sob intensa pressão política e social podem ultrapassar os limites necessários para o adequado funcionamento do setor, comprometendo a previsibilidade regulatória, o planejamento empresarial e a dinâmica concorrencial.

Medidas concebidas para enfrentar circunstâncias excepcionais, quando adotadas sem o devido embasamento técnico e análise de impactos, tendem a se perpetuar além do contexto que as justificou. Como resultado, muitas vezes não solucionam de forma efetiva os desafios estruturais do setor, geram assimetrias entre os agentes econômicos, distorcem os sinais de mercado e podem desencadear novos problemas regulatórios e concorrenciais.

- ▶ **Insegurança jurídica:** utilização de instrumentos normativos emergenciais traz um risco estrutural grave: a substituição da análise técnica por decisões casuísticas, com efeitos colaterais que frequentemente sobrevivem à própria crise que os motivou. Mesmo quando caducam ou são alterados, produzem efeitos concretos imediatos no mercado e desestruturam um setor altamente regulado e de grande complexidade regulatória.
- ▶ **Sobreposição e complexidade de licenciamentos:** multiplicidade de exigências afastam o capital privado e investimentos em dutos, terminais e ferrovias.

2.4 Tributação

A atuação de devedores contumazes – agentes que se valem da inadimplência sistemática como estratégia de negócios –, aliada a decisões liminares, regimes especiais e incentivos fiscais sem a devida contrapartida em investimentos, beneficia agentes específicos e gera vantagens competitivas artificiais. Esse cenário cria profundas assimetrias concorrenciais em um setor caracterizado por alta carga tributária e margens reduzidas.

Apesar de avanços como a adoção do regime monofásico para a maior parte dos combustíveis, a implementação do ICMS monofásico ainda não foi integralmente concluída e as exceções remanescentes continuam sendo exploradas como brechas que exigem solução urgente.

A esse cenário desafiador, soma-se a complexidade do processo de transição da Reforma Tributária. Embora o novo modelo seja positivo para o setor, a transição impõe um longo período em que dois sistemas coexistirão, gerando incertezas de contencioso e custos de adaptação até que a simplificação seja efetivamente atingida.

- ▶ **Falta de isonomia tributária:** a concessão açodada de decisões judiciais liminares que privilegiam agentes econômicos específicos acaba por subverter as regras gerais do setor e distorcer a concorrência.
- ▶ **Exceções ao regime monofásico:** o **etanol hidratado** é a principal exceção ao regime monofásico, criando assimetrias concorrenciais e dificultando a fiscalização.
- ▶ **Devedor contumaz:** agentes que estruturam suas atividades empresariais com base no não pagamento de tributos como estratégia de negócios, prejudicando a arrecadação e a concorrência.
- ▶ **Desvio de finalidade do modelo de tributação da Zona Franca de Manaus:** empresas do setor de combustíveis se beneficiam de brechas interpretativas ou práticas irregulares, comprometendo a legitimidade e a sustentabilidade do modelo da ZFM. Tais condutas, além de distorcerem a concorrência, impactam negativamente o ambiente de negócios regional e fragilizam a segurança jurídica das empresas que atuam de forma regular.

- ▶ **Créditos acumulados:** créditos tributários não utilizados cresceram 70% nos últimos cinco anos, chegando a R\$ 58,8 bilhões – com restituição prevista apenas a partir de 2033, em até 240 meses.

2.5 Transição energética

A transição energética traz a incorporação de novas rotas tecnológicas de produção e fontes de energia renováveis, além de requisitos como a mensuração e a compensação de emissões. As vocações de cada região serão mais relevantes para definição das soluções energéticas em cada localidade e aumentarão os desafios logísticos para a disponibilização da energia no lugar e no momento em que ela é necessária. A implementação dessas soluções depende da atração de investimentos, além de maior celeridade regulatória e normativa.

O Renovabio, atualmente o principal instrumento de descarbonização do setor, ainda enfrenta desafios relacionados ao cumprimento de metas pelos agentes obrigados, gerando problemas ao meio ambiente e assimetrias concorrenciais. O quadro persistente de inadimplência, as dificuldades de *enforcement* (aplicação efetiva das sanções e normas pelo regulador) e a falta de previsibilidade afetam a credibilidade do mercado de CBIOS (títulos de crédito de descarbonização), atingindo o cerne do programa.

- ▶ **Descumprimento do Renovabio:** atualmente, existem mais de 120 ações judiciais ativas que questionam o cumprimento de metas impostas pelo RenovaBio. Muitas dessas demandas resultaram em decisões liminares que beneficiam empresas com a dispensa da obrigatoriedade de aquisição e aposentadoria de CBIOS, gerando desequilíbrio de mercado em relação àquelas que mantêm a conformidade regulatória. Aliado a isso, recentemente, o Tribunal de Contas da União (TCU) suspendeu cautelarmente as punições aplicadas a distribuidoras que não cumpriram as metas individuais até 31/12/2024. A decisão exige também que a ANP crie um programa de regularização para o parcelamento desse passivo.
- ▶ **Desafios logísticos para novas rotas de combustíveis:** a introdução de novas rotas de produtos demandam regulação, rastreabilidade e contabilidade de emissões. A falta de clareza sobre estes aspectos inibem investimentos.
- ▶ **Harmonização com o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões (SBCE):** falta clareza sobre a harmonização do mercado de carbono e mecanismos setoriais de descarbonização, como o Renovabio.

Propostas e agenda prioritária

Este capítulo consolida as propostas do setor de distribuição de combustíveis e lubrificantes para o próximo mandato presidencial. As recomendações direcionadas às candidaturas, as sugestões de aprimoramento legislativo e as iniciativas apresentadas estão dispostas por afinidade temática e em ordem de prioridade: cada tópico reúne medidas do que pode ser feito, a via legislativa sugerida, a ação imediata requerida e o impacto esperado até 2030.

A ordem dos tópicos expressa a sequência de ações sugeridas para o próximo mandato: em primeiro lugar, o restabelecimento da integridade do mercado; seguido pelo destravamento da competitividade estrutural, estabelecendo um ambiente regulatório previsível e atraindo investimentos; e, na sequência, a consolidação da agenda de futuro, com uma transição energética pragmática e previsível.

1. FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL DA ANP

Como principal regulador de um setor vital para a economia brasileira, a Agência precisa dispor de autonomia orçamentária, recomposição contínua de seu quadro técnico e recursos tecnológicos à altura dos desafios atuais. Garantir uma ANP forte, eficiente e dotada de capacidade fiscalizatória robusta é condição indispensável para o desenvolvimento do mercado e para assegurar um ambiente de negócios competitivo e transparente.

- Recompôr recursos e pessoal, por meio de previsão orçamentária específica para a Agência.
- Garantir autonomia e independência técnica, administrativa e financeira.
- Modernizar os instrumentos de fiscalização através da cooperação técnica com outros órgãos e do cruzamento eletrônico de informações.

Impacto esperado: maior capacidade da agência reguladora para fiscalizar o setor e para combater irregularidades.

2. COMBATE ESTRUTURAL AO MERCADO IRREGULAR

A sofisticação das fraudes e das organizações criminosas exige uma abordagem que vá além da fiscalização pontual, demandando inteligência, cooperação e coordenação institucional para a produção de respostas efetivas que ataquem a viabilidade financeira e operacional do crime organizado na cadeia de suprimentos.

Operações recentes demonstraram que a atuação integrada e estruturada é a única via capaz de dismantelar redes clandestinas e reestabelecer a isonomia competitiva no mercado. Essas forças-tarefas têm sido decisivas para mapear fraudes complexas, sonegações e interposições ilícitas, resultando no bloqueio de bens, na cassação de inscrições estaduais de empresas de fachada e na apreensão de cargas irregulares diretamente na origem.

- Integrar Receita Federal, Secretarias de Fazenda, ANP, Polícia Federal, Ministério Público e COAF em ações permanentes, nos moldes das operações “Cadeia de Carbono”, “Carbono Oculto”, “Poço de Lobato”, “Vórtice” e “Vem Diesel”.
- Regulamentar e implementar integralmente os marcos legais que combatem o devedor contumaz, diferenciando-o do devedor eventual de boa-fé.
- Promover rastreabilidade e integração da fiscalização tributária e regulatória entre União, Estados e Municípios.

Impacto esperado: *redução significativa da receita do crime organizado no setor (base: R\$ 61,5 bi/ano).*

3. NEUTRALIDADE FISCAL E SEGURANÇA JURÍDICA

O fortalecimento do combate à sonegação e a promoção da segurança jurídica no setor de combustíveis passam pela preservação do regime monofásico e sua expansão para os produtos que ainda estão de fora desta sistemática, pelo combate ao devedor contumaz de forma harmônica e integrada por todos os entes federativos e pela garantia da integridade do modelo da Zona Franca de Manaus.

No cenário da reforma tributária, mostra-se relevante o desenvolvimento de canal de diálogo técnico permanente com o novo Comitê Gestor do IBS, fortalecendo a cooperação entre Fisco e contribuinte e fomentando a conformidade tributária do setor.

- Estados e municípios devem editar leis ou atualizar suas legislações vigentes para regulamentar o tratamento do devedor contumaz, em linha com os parâmetros nacionais fixados pela LC 225/2026.

CONTINUA >>

3. NEUTRALIDADE FISCAL E SEGURANÇA JURÍDICA

- Implementar a tributação monofásica do ICMS para o etanol hidratado – principal exceção atual ao regime – e regulamentar, no âmbito do CONFAZ, a incidência monofásica do ICMS sobre a nafta.
- Fortalecer a atuação integrada entre Suframa, Receita Federal, Ministério da Fazenda e ANP, para garantia da integridade do modelo da ZFM. A fiscalização deve garantir que os produtos beneficiados não circulem para além da área incentivada sem a devida recomposição da carga tributária.

Impacto esperado: *eliminação de brechas para a sonegação e concorrência desleal no setor de combustíveis, resultando no aumento sustentável da arrecadação e no fortalecimento do ambiente de negócios.*

4. POLÍTICA PARA INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

A disponibilidade de infraestrutura é condição fundamental para a distribuição de combustíveis, diretamente associada à resiliência das cadeias logísticas, à eficiência operacional, à promoção da concorrência e à segurança do abastecimento nacional, especialmente em um país de dimensões continentais.

Caracterizados por vultosos aportes de capital no curto prazo e retornos de longo prazo, os investimentos em infraestrutura demandam previsibilidade jurídica e regulatória, preservação dos direitos de preferência, celeridade nos licenciamentos e compatibilização entre exigências ambientais e riscos associados, o que requer uma política integrada e coordenada entre os diversos órgãos competentes.

- Incentivar modais de alto volume para combustíveis.
- Tornar os processos de licenciamento mais eficientes e previsíveis.
- Estruturar instrumentos de financiamento para expansão de bases, dutos e capacidade de armazenagem.
- Integrar modais de transporte, reduzindo a dependência do modal rodoviário.
- Priorizar projetos que reduzam custos logísticos e ampliem a resiliência do abastecimento.

Impacto esperado: *aumento do investimento privado em infraestrutura de abastecimento; maior competitividade entre os agentes; e maior resiliência a choques externos, eventos climáticos e rupturas de suprimento.*

5. MODERNIZAR O MARCO REGULATÓRIO

A modernização do marco regulatório constitui a resposta institucional necessária para alinhar o arcabouço normativo à crescente complexidade, dinâmica tecnológica e sofisticação do mercado de distribuição. Um ambiente normativo moderno deve ser capaz de oferecer respostas céleres às transformações setoriais sem dar margem para o arbítrio ou para a sobrecarga burocrática, reduzindo a lacuna temporal entre a identificação dos problemas econômicos e a implementação de suas soluções.

- Assegurar maior estabilidade e previsibilidade regulatória, com regras claras para investimentos de longo prazo.
- Aprovar Projetos de Lei que resultem em modernização estruturante para o setor, tais como aqueles que atualizam a Lei do Petróleo e a Lei de Penalidades; os que fomentam a fiscalização integrada e a cooperação entre diversos órgãos; os que combatem os roubos e furtos de combustíveis e lubrificantes; os que vedam a utilização de “bombas brancas” em postos bandeirados; dentre outros.

Impacto esperado: *atração de investimentos intensivos em capital e de longo prazo.*

6. TRANSIÇÃO ENERGÉTICA

A transição energética exige uma abordagem regulatória pragmática e equilibrada, capaz de harmonizar a descarbonização gradual da matriz transportadora com a garantia da segurança do abastecimento nacional. As políticas públicas devem sinalizar diretrizes claras e previsíveis, evitando sobressaltos normativos que elevem a percepção de risco e comprometam a atração de capital privado indispensável para financiar a substituição sustentável dos fósseis.

Para que essa trajetória ocorra de forma eficiente, a regulação precisa atuar como indutora de mercado, promovendo a isonomia competitiva e a neutralidade tecnológica. A integração dos renováveis às cadeias de distribuição tradicionais exige celeridade regulatória, transparência nos mandatos e rigor no combate a assimetrias que possam distorcer os incentivos à inovação.

- Preservar e aperfeiçoar o RenovaBio e o mercado de CBIOS.
- Consolidar o marco do Combustível do Futuro e a introdução de SAF (*Sustainable Aviation Fuel*, combustível sustentável de aviação), diesel verde, biometano e combustíveis de baixa emissão.
- Incentivar os lubrificantes sustentáveis e a economia circular (logística reversa e rerrefino).
- Reconhecer as distribuidoras como agentes habilitadores da descarbonização, aproveitando a infraestrutura consolidada para escalar renováveis.
- Planejar a renovação da frota com convivência de tecnologias – eletrificação, híbridos flex, motores eficientes e biocombustíveis – segundo a vocação brasileira.

Impacto esperado: *transição planejada, com menor custo para o consumidor e aproveitamento da vocação brasileira.*

Agenda legislativa

A agenda legislativa do setor organiza-se em três níveis de prioridade, para subsidiar a atuação do Poder Executivo junto ao Congresso Nacional:

PRIORIDADE MÁXIMA

TEMA	OBJETIVO
Fortalecimento da ANP	Recomposição orçamentária e de pessoal; autonomia institucional; acesso a dados fiscais para fiscalização (na linha do PLP 109/2025).
Combate ao mercado irregular	Regulamentação integral do devedor contumaz; rastreabilidade; integração das fiscalizações federal, estaduais e municipais. Atualização da lei de penalidades, a vedação da “bomba branca” (comercialização de combustível de fornecedor diferente da marca exibida pelo posto ou sem indicação da marca de origem), e o combate ao roubo e furto de combustíveis e lubrificantes (nas linhas do PL 399/25, com ressalvas, do PL 5807/25 e do PL 1482/19).
Preservação da monofasia	Alíquotas uniformes no IBS/CBS; antecipação da monofasia do etanol hidratado; equacionamento de créditos acumulados.

ALTA PRIORIDADE

TEMA

OBJETIVO

Infraestrutura

Marco de incentivo a dutos, terminais multimodais e armazenagem; dragagem e eficiência portuária.

Licenciamento

Prazos previsíveis e procedimentos racionalizados para projetos de infraestrutura energética e logística.

Logística

Integração de ferrovias e cabotagem ao abastecimento; redução da dependência rodoviária.

MÉDIA PRIORIDADE

TEMA

OBJETIVO

Transição energética

Consolidação do Combustível do Futuro; enquadramento de SAF, diesel verde, biometano e hidrogênio; neutralidade tecnológica.

Inovação

Estímulo a P&D (Pesquisa e Desenvolvimento) em logística, qualidade e descarbonização.

Digitalização

Integração e troca automatizada de dados entre governo e mercado; modernização de autorizações e comprovação do cumprimento das obrigações regulatórias.

Agenda dos primeiros 100 dias

Para impulsionar a implementação da agenda, o SINDICOM propõe **cinco medidas concretas e exequíveis** para os primeiros 100 dias de mandato:

1. RECOMPOR O ORÇAMENTO DA ANP

Instrumento: Descontingenciamento imediato e previsão adequada no PLOA (Projeto de Lei Orçamentária Anual); autorização de concurso público.

2. EDITAR AS REGULAMENTAÇÕES PENDENTES

Instrumento: Devedor contumaz; acesso da ANP a dados fiscais; regras operacionais da transição tributária.

3. LANÇAR O PLANO NACIONAL DE COMBATE AO MERCADO IRREGULAR

Instrumento: Operações integradas permanentes (Receita, ANP, PF, MP, COAF, Fazendas estaduais) e metas públicas de fiscalização.

4. LANÇAR O PLANO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA LOGÍSTICA DE COMBUSTÍVEIS

Instrumento: Carteira priorizada de dutos, terminais, armazenagem e dragagem, com modelagem de concessões e PPPs.

5. INSTITUIR O PROGRAMA DE AMPLIAÇÃO DA ARMAZENAGEM

Instrumento: Incentivo à expansão de instalações de armazenagem.

Conclusão

A engrenagem que move o Brasil não pode parar. O abastecimento de combustíveis e lubrificantes transcende a dinâmica de um setor econômico isolado; trata-se de um alicerce inegociável para a qualidade de vida de mais de 210 milhões de brasileiros e para o pleno funcionamento de toda a cadeia produtiva nacional. Quando um caminhão entrega alimentos, quando uma ambulância salva vidas ou quando o transporte público leva o trabalhador ao seu destino, há uma operação logística invisível, eficaz, complexa e vital, garantindo que o País continue a pulsar incessantemente.

Ignorar as vulnerabilidades atuais deste mercado seria flertar com uma paralisação nacional. A infiltração do crime organizado e as assimetrias tributárias, que drenam bilhões dos cofres públicos, não são apenas problemas setoriais – são ameaças diretas à segurança energética e à capacidade do Estado de financiar serviços essenciais como saúde, educação e segurança pública. Permitir que o mercado irregular prospere sob o manto da impunidade e do enfraquecimento da fiscalização seria uma forma de desestimular quem investe e opera dentro da legalidade e de penalizar toda a sociedade.

Os próximos anos significam para nosso país uma oportunidade histórica. As propostas apresentadas nesta Agenda Estratégica não exigem rupturas, mas sim vontade política, integração institucional e rigor na aplicação da lei. Fortalecer a Agência Nacional do Petróleo (ANP), inviabilizar as irregularidades do devedor contumaz, modernizar nossa infraestrutura logística e consolidar a transição energética são passos urgentes e interdependentes. Não há tempo para hesitação.

O SINDICOM e suas associadas reiteram o compromisso inabalável com o desenvolvimento do Brasil. Contudo, a segurança energética e a atração de novos investimentos exigem, impreterivelmente, regras claras, fiscalização efetiva e um ambiente de negócios pautado pela integridade e previsibilidade. A hora de agir é agora. O futuro do abastecimento nacional e o crescimento sustentável de nossa economia dependem das decisões a serem firmadas agora. O setor está pronto para continuar movendo o País; cabe ao Estado garantir que o caminho seja pavimentado com legalidade, justiça fiscal e competitividade leal.

O setor em dados

A.1 PANORAMA GERAL (2025)

Volume distribuído	137 bilhões de litros.
Municípios abastecidos	5.570 – todo o território nacional.
Postos atendidos	45 mil.
Bases de distribuição	338, com 4,9 bilhões de litros de tancagem (29 dedicadas à aviação).
Faturamento	R\$ 881 bilhões (responde por 7,3% do PIB do setor de comércio brasileiro).
Arrecadação potencial	R\$ 232 bilhões (R\$ 165 bi ICMS + R\$ 64 bi PIS/COFINS + R\$ 3 bi CIDE).
Empregos diretos e indiretos	447 mil, com R\$ 18,6 bilhões em massa salarial.
P&D e inovação	R\$ 1,2 bilhão em 2024 (+8,5% sobre 2023).
Representatividade SINDICOM	responsáveis por cerca de 60% do mercado nacional de distribuição de combustíveis líquidos e 75% do mercado de lubrificantes.

A.2 FLUXO DE ABASTECIMENTO E PRODUÇÃO NACIONAL

Produção de derivados	2,31 milhões de barris/dia em 2025; parque de refino a 86% da capacidade.
Cadeia logística	Refinarias e pontos de importação (litoral) → 338 bases de distribuição → 45 mil postos e grandes consumidores → 5.570 municípios.
Modal predominante	65% da carga nacional por rodovias, numa malha com 12,4% de pavimentação; dutos estagnados em 8.600 km desde 2018.
Perdas logísticas	R\$ 8,8 bilhões/ano; gargalos portuários geram perdas de US\$ 20 bilhões/ano.

A.3 IMPORTAÇÃO E DEPENDÊNCIA EXTERNA

Diesel importado	Cerca de 30% do consumo; 65% de um único país; 95% de apenas três origens.
Óleo básico importado	Cerca de 40% do consumo; 75% de uma única origem.
Conectividade marítima	33ª posição mundial (UNCTAD); frete Ásia-Brasil subiu 200% na crise do Mar Vermelho (2024), contra 100% na rota Ásia-Europa.

A.4 MERCADO DE BIOCOMBUSTÍVEIS

Posição global	2º maior produtor mundial de biocombustíveis.
Produção 2025	46 bilhões de litros de etanol e biodiesel – recorde histórico.
Matriz de transportes	Mais de 25% renovável – maior patamar entre as grandes economias.
Transição energética	17ª posição no ranking mundial (WEF – ETI 2026), à frente de EUA e Japão.
Investimento previsto	R\$ 468 bilhões (Missão 5 – Nova Indústria Brasil) para 50% da matriz de transporte com biocombustíveis e elétricos até 2033.

A.5**MERCADO DE LUBRIFICANTES E ECONOMIA CIRCULAR**

Posição global	5º maior mercado de lubrificantes do mundo.
Composição	75% do volume é óleo de motor.
Adulteração	Cerca de 10% dos lubrificantes automotivos comercializados são adulterados ou falsificados; aditivação ausente/insuficiente em 22% dos casos do PML/ANP.
Logística reversa	627 milhões de litros de óleo usado recolhidos em 2025, em mais de 4,5 mil municípios.
Refino	20% da oferta nacional de óleos básicos.

A.6**MERCADO IRREGULAR E FISCALIZAÇÃO**

Crime organizado	R\$ 61,5 bilhões/ano de receita no setor – 41,8% da receita do crime nos quatro mercados analisados (FBSP, 2025).
Orçamento da ANP	Queda real de 82% nas despesas discricionárias (2013–2024).
Quadro da ANP	Redução de 723 para 587 servidores em exercício (–19%).
Pesquisa de preços	Cobertura 43% menor de postos.
Efeito da monofasia	Redução de 30% das fraudes fiscais no setor (FGV, 2025).

PUBLICAÇÃO:

Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Combustíveis e de Lubrificantes

FONTES:

Elaboração SINDICOM, com base em Ecoa Consultoria Econômica, 2026; LCA Consultoria Econômica, 2026; ANP; EPE; IBGE; FGV, ICL; IEA; OICA; WEF – ETI 2026; IEA Bioenergy; Instituto Jogue Limpo; e Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025; Inter.B 24º Carta de Infraestrutura.

EDIÇÃO DE TEXTO:

Gustavo Barbosa

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO:

Conceito Comunicação Integrada (www.conceito-online.com.br)



SINDICOM



www.sindicom.com.br

LinkedIn: [sindicomoficial](#)

Instagram: [sindicom.oficial](#)