



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Acompanhamento Econômico
Esplanada dos Ministérios -- Bloco P -- sala 303
70048-900 -- Brasília -- DF
seae@fazenda.gov.br
Tel.: (61) 3412-2366/2368 -- Fax: (61) 3412-1831

Ofício n.º 337/GABIN/SEAE/MF

Brasília, 18 de junho de 2013.

À Sua Senhoria a Senhora
MAGDA MARIA DE REGINA CHAMBRIARD
Diretora-Geral da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP
Av. Rio Branco, 65
CEP: 20090-004 - Rio de Janeiro - RJ
Fax: (21) 2112-8129

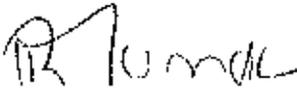
Assunto: Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias n.º 145/COGEN/SEAE/MF, de 18 de junho de 2013, com manifestação da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (SEAE/MF) sobre a Consulta Pública ANP n.º 13/2013.

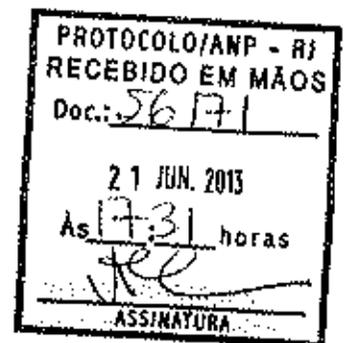
Acesso: Público.

Senhora Diretora-Geral,

1. De ordem do Sra. Secretária de Acompanhamento Econômico, Substituta, Pricilla Maria Santana, encaminho à V. S.ª o Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias n.º 145/COGEN/SEAE/MF, de 18 de junho de 2013, com a manifestação desta Secretaria sobre a consulta pública em epígrafe.
2. Ressalta-se que o referido parecer foi encaminhado por correio eletrônico, em 18 de junho de 2013, para o endereço: abastecimento@anp.gov.br.

Atenciosamente,


RITA DE CÁSSIA VANDANEZI MUNCK
Chefe de Gabinete





MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Acompanhamento Econômico

Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 145/COGEN/SEAE/MF

Brasília, 18 de junho de 2013.

Assunto: Consulta Pública nº 13/2013, da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), que estabelece a obrigatoriedade de formação de estoques semanais médios de combustíveis líquidos pelos produtores.

Acesso: Público

1. Introdução

1. A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) publicou a Consulta Pública nº 13/2013, que estabelece a obrigatoriedade de formação de estoques semanais médios de combustíveis líquidos pelas refinarias, centrais petroquímicas e formuladores.

2. Nos termos de suas atribuições legais definidas na Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, e no Decreto nº 7.696, de 06 de março de 2012, a Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (Seae/MF) apresenta, por meio deste parecer, suas considerações e sugestões de aperfeiçoamento do objeto da citada consulta pública.

2. Análise

3. Preliminarmente, a Seae/MF congratula a ANP pela iniciativa de incentivar o uso de mecanismos que ampliem a participação da sociedade na discussão das normas do setor. A participação da sociedade como parâmetro para a tomada de decisão do órgão regulador tem o potencial de permitir o aperfeiçoamento dos processos decisórios, por

meio da reunião de informações e de opiniões que ofereçam visão mais completa dos fatos, agregando maior eficiência, transparência e legitimidade ao arcabouço regulatório. Contribui, dessa forma, para a potencial redução de falhas regulatórias, cujos efeitos nocivos não são prontamente captados pela agência reguladora.

2.1 Da Identificação do Problema e da Justificativa para a Regulação Proposta

4. A identificação clara e precisa do problema a ser enfrentado pela regulação contribui para a formatação de soluções adequadas, tornando-se o primeiro elemento da análise de adequação e oportunidade da norma regulatória. Daí a necessidade de que a consulta e a audiência pública venham acompanhadas de documentos que fundamentem a origem da proposta normativa e que explicitem a plausibilidade dos dados que ancoram os instrumentos regulatórios propostos.

5. Ademais, a intervenção regulamentar deve mostrar que a ação proposta responde, adequadamente, ao problema identificado em termos de sua natureza, dos custos e benefícios envolvidos e da inexistência de alternativas viáveis aplicáveis à sua solução. É também recomendável que a regulação decorra de planejamento prévio e público por parte da agência, o que confere maior transparência e previsibilidade para os administrados e maior racionalidade às operações do regulador. Nos documentos disponibilizados pela agência, vários destes elementos estão presentes, conforme poderá ser notado no decorrer deste parecer.

6. A consulta pública em referência tem por objeto estabelecer os requisitos necessários à formação de estoques semanais mínimos de combustíveis líquidos, especificamente gasolina A e diesel A S10, S500 e S1800, pelos produtores (refinarias, centrais petroquímicas e formuladores). Na Nota Técnica nº 124/SAB, de 25 de abril de 2013, a ANP apresenta os problemas identificados e a justificativa para as alterações propostas.

7. Os agentes afetados pela norma em consulta são os produtores e os consumidores de combustíveis.

2.2. Base Legal

8. O processo regulatório deve ser estruturado de forma que todas as decisões estejam legalmente amparadas. Além disso, é importante informar a sociedade sobre eventuais alterações ou revogações de outras normas, bem como sobre a necessidade de eventual regulação em decorrência da adoção da norma posta em audiência ou consulta.

No caso em análise, a ANP apresentou a legislação relacionada à proposta em consulta pública.

2.3 Dos Possíveis Impactos ao Bem-Estar Econômico

9. A distribuição dos custos e dos benefícios entre os diversos agrupamentos sociais, decorrentes da edição de um normativo legal, deve ser transparente, até mesmo em função da possibilidade de os custos da regulação não recaírem sobre o segmento social beneficiário da medida. A estimação de tais elementos, decorrentes da ação governamental, e das alternativas viáveis à medida proposta é condição necessária para aferição da eficiência da regulação proposta. Nas hipóteses em que o custo da coleta de dados quantitativos for elevado ou quando não houver consenso em como valorar os benefícios, a sugestão é que o regulador proceda a uma avaliação qualitativa que demonstre a possibilidade de os benefícios da proposta superarem os custos envolvidos.

10. A seguir, são feitas considerações sobre os impactos ao bem-estar da sociedade, tendo como ponto de partida a abordagem concorrencial.

2.3.1 Análise do Impacto Concorrencial

11. O impacto concorrencial pode ocorrer por meio de: i) limitação no número ou variedade de fornecedores; ii) limitação na concorrência entre empresas; e iii) diminuição do incentivo à competição. Considerando tais critérios, não há indícios de danos lesivos à concorrência.

2.3.2 Outros Impactos sobre o Bem Estar

12. Na Nota Técnica nº 124/SAB/2013, a ANP informa que a necessidade de formação de estoques semanais médios teve como premissa estudos conduzidos pela Superintendência de Abastecimento (SAB), que detectaram incidência de fatores de risco nos fluxos logísticos, de produção, transporte e armazenagem de combustíveis, que envolvem ações de curto, médio e longo prazo.

13. O esgotamento da capacidade operacional da produção nacional e os gargalos na infraestrutura logística são apontados como fatores de risco que podem provocar restrição ou interrupção do abastecimento local ou regional. Ademais, o aumento da demanda brasileira por combustíveis importados pode demandar mais tempo do que o atual entre a importação e a comercialização interna. Isso porque a internalização do produto envolve o desembaraço alfandegário e a certificação laboratorial interna do combustível.

14. Neste sentido, segundo a agência, para mitigar os efeitos de um possível desabastecimento, é necessário que os produtores mantenham estoques semanais compatíveis com os fatores de riscos incidentes sobre os fluxos logísticos. A periodicidade semanal se justifica pela limitação da capacidade logística, que em dias críticos poderia tornar-se um impeditivo à segurança do abastecimento.

15. A proposta para a formação de estoques mínimos pelos produtores leva em consideração o volume comercializado de combustível entre produtores e distribuidores no ano civil anterior e o modal de transporte (dutivoário ou aquaviário) utilizado para suprimento do combustível.

16. De acordo com a proposta apresentada pela ANP, os produtores devem possuir para as Regiões Norte e Nordeste (exceto Bahia e Sergipe) cinco dias de estoque semanal mínimo devido ao abastecimento ser prioritariamente pelo modal aquaviário. Para as demais regiões (incluindo os estados Bahia e Sergipe), serão necessários apenas três dias de estoque. A agência determina ainda os estados nos quais os estoques deverão ser mantidos, conforme o Quadro I ilustra.

Quadro I – Unidades Federadas consideradas para a totalização do volume comercializado

Coluna A		Coluna B	Coluna C
Local de manutenção de estoques*		Unidade Federada (UF)**	K (dias)
1	AM	AC, AM, RO e RR	5,0
2	PA	PA e AP	5,0
3	DF e GO	DF, GO e TO	3,0
4	BA	BA e SE	3,0
5	Quaisquer UF na região nordeste, com exceção da BA e SE	AL, PE, PB, RN, CE, PI e MA	5,0
6	Quaisquer UF na região sudeste e MT	ES, MG, MS, MT, RJ e SP	3,0
7	PR e SC	PR e SC	3,0
8	RS	RS	3,0

Fonte: ANP

(*) Região ou Unidade Federada (UF) onde será comprovado o estoque semanal médio.

(**) UF ou UFs que servirá(ão) de referência para o volume de combustível comercializado entre produtor e distribuidor no ano civil anterior.

17. Esta Secretaria entende que, ao exigir a formação de estoques mínimos semanais pelos agentes de mercado, a ANP faz cumprir sua função de buscar garantir o abastecimento de combustíveis no país. Todavia, cabe ponderar as consequências de associar tal exigência ao modal de transporte utilizado no deslocamento de combustíveis e o estabelecimento de Unidade da Federação específica para manutenção dos estoques.

18. Cumpre salientar que a agência reguladora em consulta pública anterior¹, propôs a formação de estoques mínimos semanais pelo segmento de distribuição, por instalação e de acordo com os modais de transporte utilizados para abastecer cada mercado. Na ocasião esta Secretaria manifestou-se, por meio do Parecer nº 122/COGEN/SEAE/MF, ressaltando que o desequilíbrio de oferta está, ainda que parcialmente, relacionado à produção, sugerindo que a agência esclarecesse as responsabilidades de cada agente associadas à logística do sistema, de forma a não imputar sobre a distribuidora responsabilidade que cabe ao produtor.

19. A agência destaca, na Nota Técnica nº 124/SAB/2013, dezenove fatores de risco², subsidiados por estudos de mapeamento dos gargalos logísticos e da produção. Dentre os problemas apresentados, percebe-se que alguns são de responsabilidade do produtor, por estarem diretamente relacionados à atividade de produção e importação de combustíveis automotivos, enquanto outros estão relacionados com o fluxo logístico de transporte de combustível até à base distribuidora, o que, em tese, seria competência do distribuidor.

20. Vale ressaltar que os serviços que compreendem a atividade de distribuição estão discriminados na Resolução ANP nº 202, de 30 de dezembro de 1999. *In verbis*:

Art. 3º A atividade de distribuição compreende a aquisição, armazenamento, transporte, comercialização e o controle de qualidade dos combustíveis líquidos derivados de petróleo, álcool combustível, biodiesel, mistura óleo diesel/biodiesel especificada ou autorizada pela ANP e outros combustíveis automotivos.

21. Neste sentido, entende-se que a proposta de manutenção, pelo produtor, de estoques mínimos semanais por localização geográfica deve estar coesa à atividade fim

¹ Consulta Pública ANP nº 07/2013.

² Paradas programadas nas refinarias; paradas não previstas nas refinarias; capacidade de armazenagem nas refinarias; frequência / volume dos bombeios das refinarias para as bases; frequência / volume dos bombeios para as bases; frequência / volume de recebimento de combustíveis nas refinarias por transporte marítimo de cabotagem; infraestrutura dos terminais de recebimento das refinarias por transporte marítimo de cabotagem; conformidade dos combustíveis em relação à especificação da ANP; infraestrutura portuária; frequência / volume de recebimento de combustíveis por caminhões-tanques; infraestrutura rodoviária; custo (frete rodoviário); frequência / volume de recebimento de combustíveis por vagões-tanques; infraestrutura da malha ferroviária; custo (frete ferroviário); capacidade disponível para uso próprio - m³; capacidade disponível para cessão de espaço - m³; infraestrutura de carregamento / descarregamento rodoviário; infraestrutura de carregamento / descarregamento ferroviário.

deste agente, ou seja, à produção e importação de combustíveis e não ao fluxo logístico conforme proposto pela agência reguladora. Assim, o estoque mínimo a ser exigido do produtor e do importador deveria estar associado às contingências presentes na atividade de produção e de importação, respectivamente. Já o estoque do distribuidor deveria estar relacionado às contingências entre a retirada do combustível na base de produção ou de importação e a chegada às bases de distribuição e postos de revenda.

22. Desta forma, é oportuno que a agência fundamente porque é imputada ao produtor a obrigação de formação de bases em regiões que não necessariamente estejam associadas às atividades de produção ou importação de combustíveis. Acerca deste tema, destaca-se que o estoque mínimo de etanol anidro exigido do produtor de etanol e dos distribuidores de combustíveis se dá em bases diferentes. Para este biocombustível, exige-se apenas um determinado volume de estoque, cabendo aos agentes a escolha de onde estocá-lo. Isso permite que os produtores e distribuidores, a partir de suas estratégias de mercado, definam onde é mais apropriado o armazenamento. Assim, também cabe à ANP mostrar a razão do tratamento assimétrico.

23. É importante também que seja apresentada a análise dos custos e benefícios da regulamentação proposta, e avaliadas as potenciais ineficiências decorrentes da fixação de estoque mínimo por modal de transporte e localização geográfica.

24. Por fim, cabe destacar, conforme disposto na minuta de resolução, que os estoques poderão ser formados em instalações autorizadas de distribuidores, por meio de cessão de espaço homologada pela ANP. Contudo, não são apresentadas as razões pelas quais os distribuidores não podem usar, de forma compartilhada, as bases dos produtores.

25. Entende-se que quando o produtor optar por formar estoques em base da distribuidora, esta última permanecerá com a obrigação de formação de estoques mínimos semanais, de acordo com o modal de transporte. Ressalta-se que a ANP determinou que para regiões em que a infraestrutura de transporte utilizada seja dutoviária serão necessários três dias para o abastecimento e, em caso de aquaviária, estoque para cinco dias.

26. Mantidas as obrigações do distribuidor e do produtor, seria constituído um estoque de 3 dias por um distribuidor situado na Região Sudeste abastecido pelo modal dutoviário, e um estoque de 3 dias na base do produtor que abastece esta região, somando 6 dias de estoque. Dado que o modelo empregado pela agência identificou a necessidade de estoque para 3 dias, ao invés de 6, haveria armazenagem de volume superior ao identificado como necessário pela agência, o que poderia onerar desnecessariamente os agentes do setor.

27. Desta forma, sugere-se que a agência esclareça se os estoques exigidos dos dois segmentos são ou não cumulativos. Caso os estoques não sejam cumulativos, recomenda-se que seja explicitada a condição para dispensa de estoque por um destes dois segmentos; caso sejam cumulativos, recomenda-se que a agência esclareça o porquê da redundância criada, estimando o custo decorrente sobre o sistema.

2.4. Análise das Alternativas

28. É importante frisar, ainda, que a nota técnica não menciona se foram avaliadas alternativas à proposta apresentada. Sugere-se, portanto, que a ANP explicita se outras opções foram consideradas e, em caso positivo, os motivos de terem sido preteridas.

29. Ademais, sugere-se que a ANP avalie a seguinte opção como alternativa à exigência de estoque conforme o modal de transporte em pontos previamente determinados pela regulação: estoque mínimo na localidade onde há produção e onde há importação. É pertinente que seja demonstrado que a opção escolhida pela agência é superior a esta apresentada.

3. Considerações Finais

30. Ante o exposto, constata-se a legítima preocupação da ANP em assegurar o abastecimento de combustíveis automotivos, objetivo que, de fato, deve ser perseguido pela agência e que esta Secretaria não questiona. Contudo, como forma de mitigar os possíveis sobrecustos destas exigências, a Seae recomenda que a ANP:

- Fundamente porque é imputada ao produtor a obrigação de formação de bases em regiões que não necessariamente estejam associadas às atividades de produção ou importação de combustíveis;
- Esclareça porque foi dado um tratamento assimétrico à exigência de estoques para combustíveis derivados de petróleo, em relação ao etanol anidro;
- Esclareça as razões pelas quais os distribuidores não podem usar, de forma compartilhada, as bases dos produtores, dada que a situação inversa é permitida;
- Esclareça se os estoques exigidos dos dois segmentos são ou não cumulativos, fundamentando sua decisão;
- Apresente as alternativas estudadas pela agência, bem como a análise de custo e benefício, que fundamentou a escolha da normatização proposta de estoques mínimos semanais ao produtor por localização geográfica e modal de transporte; e
- Avalie, como alternativa ao estoque de acordo com o modal de transporte em pontos

previamente determinados pela regulação, a exigência de estoque mínimo na localidade onde há produção e onde há importação, sendo pertinente a demonstração que a opção escolhida pela agência é superior a esta apresentada.

À consideração superior.



JULIANA RODRIGUES M. SILVA

Assistente



ALEXANDRE O. LIMA LOYO

Assistente



JOSSIFRAM ALMEIDA SOARES

Coordenador-Geral da COGEN

De acordo.



RUTELLY MARQUES DA SILVA

Secretário-Adjunto de Acompanhamento Econômico



PRICILLA MARIA SANTANA

Secretária de Acompanhamento Econômico, Substituta