



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Acompanhamento Econômico

Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 212/COGEN/SEAE/MF

Brasília, 23 de agosto de 2013.

Assunto: Consulta Pública nº 22/2013, da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), que estabelece regras para comercialização e controle da qualidade da gasolina e define o ponto de adição da aditivção mínima compulsória, revisando a Resolução ANP nº 38, de 09 de dezembro de 2009, que estabelece as especificações da gasolina de uso automotivo para atendimento da fase L-6 do Programa de Controle de Poluição do Ar por Veículos Automotores (Proconve).

Acesso: Público

1. Introdução

2. A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) publicou a Consulta Pública nº 22/2013, que estabelece regras para comercialização e controle da qualidade da gasolina e define o ponto de adição da aditivção mínima compulsória, revisando a Resolução ANP nº 38, de 09 de dezembro de 2009, que estabelece as especificações da gasolina de uso automotivo para atendimento da fase L-6 do Programa de Controle de Poluição do Ar por Veículos Automotores (Proconve).

3. 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

4. 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

5. 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 audiência e a consulta públicas venham acompanhadas de documentos que fundamentem a origem da proposta normativa e que explicitem a plausibilidade dos dados que ancoram os instrumentos regulatórios propostos.

6. 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.

7. De fato, a Consulta Pública nº 22/2013 é um desdobramento da Consulta Pública (CP) nº 06/2013, instaurada com o objetivo de receber contribuições sobre o impacto regulatório da aditivização mínima compulsória à gasolina, estabelecida pela Resolução ANP nº 38/2009. Tal norma prevê que, a partir de janeiro de 2014, toda gasolina comercializada no Brasil deverá conter uma quantidade mínima de aditivos, de acordo com o disposto na fase L6 do Proconve¹, estabelecido pela Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) nº 415, de 24 de setembro de 2009. O objetivo daquela consulta era a definição do agente responsável - produtor ou distribuidor - pela aditivização compulsória.

8. Na Consulta Pública nº 22/2013, ora em análise, a ANP pretende revisar a Resolução nº 38/2009 e:

- (i) Incluir regras de comercialização e controle de qualidade ao combustível;
- (ii) Avaliar o impacto regulatório da aditivização da gasolina nos

¹ A fase L6 do Proconve prevê limites máximos de emissão de poluentes provenientes do escapamento de veículos automotores leves de passageiros de uso rodoviário. A medida passará a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2014 para os novos modelos do ciclo Otto e a partir de 1º de janeiro de 2015 para os demais.

diferentes segmentos do setor de combustíveis; e

(iii) Especificar o desempenho mínimo da gasolina.

9. Os agentes impactados pela proposta são: os produtores e fornecedores de aditivos e os produtores, distribuidores, importadores e consumidores de gasolina automotiva.

2.2. Base Legal

10. 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 e sobre a necessidade de regulação em decorrência da adoção da norma posta em audiência ou consulta. Não obstante a ANP ter apresentado a fundamentação legal para a proposta em consulta, ressentiu-se da ausência da citação da legislação existente em relação às responsabilidades e deveres dos agentes da cadeia de combustíveis.

2.3 Dos Possíveis Impactos ao Bem-Estar Econômico

11. 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 estimativa 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.

12. 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

13. O impacto concorrencial poderia 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. As referidas questões e seus respectivos efeitos são descritos a seguir.

I - Limitação no número ou variedade de fornecedores, provável no caso de a política proposta:

i) Conceder direitos exclusivos a um único fornecedor de bens ou de serviços;

- ii) Estabelecer regimes de licenças, permissões ou autorizações como requisitos de funcionamento;
- iii) Limitar a alguns tipos de fornecedores a capacidade para a prestação de bens ou serviços;
- iv) Aumentar significativamente os custos de entrada ou saída no mercado;
- v) Criar uma barreira geográfica à aptidão das empresas para fornecerem bens ou serviços, mão de obra ou realizarem investimentos.

II - Limitação da concorrência entre empresas, provável no caso de a política proposta:

- i) Controlar ou influenciar substancialmente os preços de bens ou serviços;
- ii) Limitar a liberdade dos fornecedores de publicarem ou comercializarem os seus bens ou serviços;
- iii) Fixar normas uniformizadoras de qualidade do produto que beneficiem apenas alguns fornecedores ou que excedam o que consumidores bem informados escolheriam;
- iv) Aumentar significativamente o custo de produção de apenas alguns fornecedores (especialmente no caso de haver diferenciação no tratamento conferido a operadores históricos e a concorrentes novos).

III - Diminuir o incentivo para as empresas competirem, provável no caso de a política proposta:

- i) Estabelecer um regime de autorregulamentação ou de corregulamentação;
- ii) Exigir ou estimular a publicação de dados sobre níveis de produção, preços, vendas ou custos das empresas;
- iii) Isentar um determinado setor industrial ou grupo de fornecedores da aplicação da legislação geral da concorrência;
- iv) Reduzir a mobilidade dos clientes entre diferentes fornecedores de bens ou serviços por meio do aumento dos custos explícitos ou implícitos da mudança de fornecedores.

14. A presente Consulta Pública, amparada pelas Notas Técnicas nº 97/2013/SBQ/RJ e nº 102/2013/SBQ/RJ², estabelece que o produtor seja o agente responsável pela mistura de aditivos à gasolina produzida nacionalmente. Esta obrigação seria atribuída ao distribuidor apenas em casos particulares discriminados pela agência.

15. Embora a obrigação da aditivação à gasolina A possa aumentar as barreiras à entrada no segmento responsável pela mistura, tal questão não foi objeto de análise desta

² As demais Notas Técnicas anexadas à Consulta Pública nº 22/2013 pela ANP são as mesmas apresentadas na Consulta Pública (nº 06/2013) anterior: Notas Técnicas nº 05/2013/101/CPT; nº 98/2012/101/CPT; nº 16/2013/101/CPT; nº 009/CDC/2013.

Consulta Pública nem da CP nº 06/2013. Desta forma, a Seae ratifica sua recomendação para que a agência esclareça este aspecto, conforme disposto no Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 84/COGEN/SEAE/MF³ (Parecer nº 84), elaborado em contribuição à CP nº 06/2013.

16. A ANP sugere, ainda, que produtores e importadores realizem a mistura de aditivos à gasolina importada. Na CP nº 06/2013 esta obrigação recaía apenas sobre os produtores. A decisão de estender ao importador uma atribuição que caberia exclusivamente ao produtor está em linha com a manifestação desta Secretaria no Parecer nº 84, resumida no seguinte excerto: “... esta Secretaria considera que estabelecer a obrigação de adição somente ao produtor pode dificultar que importadores venham a concorrer com a Petrobras”. No entanto, tornar compulsório aos importadores a adição da gasolina internalizada, sem a permissão de que possa importar o produto já aditivado, também pode constituir uma dificuldade adicional para a competitividade destes agentes. Neste sentido, tal como sugerido no Parecer nº 84, sugere-se que a ANP analise a possibilidade de facultar ao importador adquirir no exterior a gasolina A já com os aditivos especificados.

17. Por fim, segundo a agência, o importador deverá efetuar a adição à gasolina internada por meio da contratação de Firma Inspectora. No entanto não se menciona a necessidade de contratação desta firma aos agentes que operam os demais segmentos da cadeia (produção e distribuição), mas apenas que certifiquem a gasolina de acordo com a especificação regulamentada. É importante, portanto, que a agência esclareça se esta exigência exclusiva ao importador poderia resultar em dificuldades adicionais e maior custo em relação aos demais agentes responsáveis pela mistura. Ou seja, a ANP deve esclarecer se a exigência em comento poderia reduzir a competitividade do importador frente ao produtor. Desta forma, sugere-se que a ANP avalie a possibilidade de este agente emitir o certificado de qualidade tal como exigido aos demais agentes vis-à-vis à necessidade de Firma Inspectora acompanhar ou efetuar a mistura pelo Importador.

2.3.2 Outros Impactos sobre o Bem-Estar

18. A decisão de atribuir aos fornecedores a responsabilidade pela mistura, em detrimento do distribuidor, decorreu, segundo a agência, da constatação, derivada de informações obtidas dos agentes envolvidos na produção e distribuição de gasolina, de que:

- (i) os dispêndios agregados seriam menores no segmento produtivo da cadeia; e
- (ii) a fiscalização seria facilitada por haver menos empresas atuantes

³ Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 84/COGEN/SEAE/MF, de 16 de abril de 2013.

como produtores do que como distribuidores.

19. Tais conclusões foram obtidas por meio da aplicação de questionários aos fornecedores de aditivos, produtores e distribuidores de gasolina. Por isso a agência sugere, salvo algumas exceções⁴, que o produtor e o importador de gasolina sejam os agentes responsáveis pela mistura obrigatória de aditivos.

20. Nota-se, do exposto, que a agência buscou, na escolha do agente que realizará a adição, minimizar os custos para a sociedade, avaliando as alternativas disponíveis. Trata-se de estratégia louvável e que deve ser mantida pela agência em outras normas colocadas em consultas públicas. Porém, conforme destacado no Parecer nº 84 desta Secretaria, ressenete-se da falta de avaliação pela agência do aumento do custo efetivo estimado a ser incorrido pelo consumidor final. A mensuração deste custo em R\$/litro seria importante para comparar a opção escolhida, uma vez que as informações declaradas pelos agentes, em resposta ao questionário da ANP, apresentam discrepâncias, possivelmente em virtude de sua própria estrutura.

21. Tendo em vista ser este um instrumento fundamental para tomada de decisão do órgão regulador, é importante que alguns cuidados sejam observados tais como a uniformidade metodológica e um nível adequado de detalhamento que permitam a comparação dos resultados apresentados com um grau elevado de confiabilidade. Dado que a consulta em análise não avançou nestes requisitos, prevalecendo metodologias distintas e informações de difícil comparação, reitera-se a solicitação anteriormente feita para que a ANP avalie, de forma esclarecedora, a discrepância dos resultados, justificando-a.

22. Ademais, alguns valores, em relação aos dispêndios declarados pelos produtores, apresentados pela agência na NT nº 97/2013/SBQ/RJ, diferem dos valores expostos na nota técnica anterior⁵. Dado que os números apresentados são significativamente divergentes, é oportuno que a agência explique o porquê dessa alteração.

23. Outro ponto que merece atenção está relacionado à análise de custo-benefício da medida. Ficou claro que, para a ANP, é preferível a mistura ser efetivada pelo fornecedor (produtor e importador) dada a facilidade e os menores custos de infraestrutura e de fiscalização que ocorreriam. No entanto, tendo em vista que o distribuidor possui obrigação de adicionar o etanol anidro⁶ e, voluntariamente, outros aditivos à gasolina, e que tais ações já são objeto de fiscalização da ANP, seria importante que a agência

⁴ Em nota técnica, a agência justifica que a aditivação à gasolina seria necessária no elo de distribuição quando este combustível for transportado por oleoduto, para evitar possíveis contaminações de outros produtos e quando transportado por cabotagem, pois ao ser desembarcado, o combustível segue diretamente para a base distribuidora sem passar por uma instalação que permita a aditivação pelo produtor.

⁵ Nota Técnica nº 54/2013/SBQ/RJ, que subsidiou a Consulta Pública nº06/2013.

⁶ Conforme o art. 5 da Resolução nº 57 da ANP de 21/10/2011.

estimasse de que forma esta nova operação impactaria os custos atualmente suportados pelos distribuidores e pela agência na fiscalização que já executa.

24. Com relação à análise da experiência internacional, as informações levantadas pela agência revelam a escolha do distribuidor como principal agente responsável pela aditivação. Nesse contexto, é pertinente que a ANP explicita o que torna o Brasil diferente da maioria dos países consultados em que a adição ocorre na distribuição.

25. Segundo as notas técnicas que embasam a audiência, a responsabilidade da mistura seria atribuída ao distribuidor nos casos de transporte por oleodutos ou cabotagem. No primeiro caso, o mais indicado seria a aditivação no elo de distribuição, pois os detergentes adicionados à gasolina poderiam contaminar outros produtos transportados no mesmo duto; no segundo caso - transporte por cabotagem, o combustível ao ser desembarcado segue diretamente para a base distribuidora sem passar por uma instalação que permita a aditivação pelo produtor. Ressalta-se, contudo, que tal entendimento não se encontra refletido na resolução proposta, que prevê a responsabilidade do distribuidor apenas quando o modal é a cabotagem. É necessário, portanto, que a agência esclareça este posicionamento.

26. Cumpre destacar ainda o prazo exigido para implantação da medida regulatória. A Resolução nº 38/2009 estabelece que a mistura compulsória tenha início em janeiro de 2014, contudo, conforme nota técnica da ANP, a declaração dos agentes responsáveis diverge do prazo em comento. Segundo a agência, o maior produtor nacional e os distribuidores de gasolina declararam precisar de até 3 (três) anos para adequarem a infraestrutura necessária, enquanto os menores produtores precisariam de até 1 (um) ano para essa adaptação. A este respeito, a Superintendência de Refino e Processamento de Gás Natural (SRP) conclui, com base em autorizações concedidas *para construção e ampliação de unidades bem mais complexas*, que o prazo informado pelos pequenos produtores é plausível para essa adequação.

27. No entanto, como ressaltado no Parecer nº 84 desta Secretaria, a despeito da adição compulsória ter sido fixada desde 2009, restarão aos agentes menos de seis meses para promover os investimentos em logística e infraestrutura necessários à aditivação. Considerando o prazo mínimo, de até 1 (ano), declarado para adaptação à norma, e que a minuta não estabelece um período de transição para os agentes se adequarem à exigência, sugere-se que a agência explicita o possível impacto desta imposição aos agentes que deverão adicionar a mistura obrigatória e em qual elo da cadeia este impacto seria mais comedido.

3. Considerações Finais

28. Ante o exposto, constata-se a legítima preocupação da ANP em aperfeiçoar os requisitos para a comercialização e controle da qualidade da gasolina comercializada. Neste contexto, e na certeza de que a ANP busca atingir o objetivo acima, a Seae recomenda que a agência:

- 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. Avalie a possibilidade de facultar ao importador adquirir no exterior a gasolina A com os aditivos especificados;
- iii. Explícite se a exigência exclusiva ao importador em contratar Firma Inspetora para adicionar ou acompanhar a aditivação poderia resultar em dificuldades adicionais e maior custo em relação aos demais agentes responsáveis pela mistura e avalie a possibilidade de esse agente emitir o certificado de qualidade tal como exigido aos demais agentes vis-à-vis à necessidade da contratação de Firma Inspetora.
- iv. Apresente o aumento do custo efetivo estimado da medida proposta a ser incorrido pelo consumidor final em termos de R\$/litro de gasolina;
- v. Esclareça o motivo da discrepância entre os dados informados pelos segmentos de distribuição e produção;
- vi. Explique o porquê da divergência entre os valores referentes ao dispêndio declarado pelos produtores entre a nota técnica agora apresentada e àquela que subsidiou a consulta anterior;
- vii. Esclareça o motivo pelo qual a fiscalização da agência seria facilitada se a mistura ocorresse na produção de gasolina A, uma vez que a ANP já fiscaliza as misturas efetuadas pelo distribuidor (de etanol anidro e a aditivação voluntária);
- viii. 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 pelos fornecedores;
- ix. Esclareça a divergência entre a nota técnica e a minuta de resolução, em relação à mistura de aditivos, caso a gasolina seja transportada por oleoduto, ou seja, se o produtor será o agente responsável por esta aditivação e se os

problemas mencionados em nota técnica foram superados; e

x. Uma vez que restarão aos agentes menos de seis meses para promover os investimentos em logística e infraestrutura necessários à aditivação, explicita o possível impacto desta imposição aos agentes que deverão adicionar a mistura obrigatória e em qual elo da cadeia este impacto seria mais comedido.

À consideração superior.

JULIANA RODRIGUES DE MELO SILVA

Assistente

JOSSIFRAM ALMEIDA SOARES

Coordenador-Geral de Energia

De acordo.

RUTELLY MARQUES DA SILVA

Secretário-Adjunto de Acompanhamento Econômico

ANTONIO HENRIQUE PINHEIRO SILVEIRA

Secretário de Acompanhamento Econômico