

**Nota Técnica nº 35/2017/SBQ/CPT - DF**

**RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO REGULATÓRIO REFERENTE AO REGISTRO DE ADITIVOS PARA COMBUSTÍVEIS - REVISÃO DA RESOLUÇÃO ANP Nº 1, de 2014**

**Superintendência de Biocombustíveis e Qualidade de Produtos**

**Abril de 2017**

**Superintendente de Biocombustíveis e Qualidade de Produtos**

Carlos Orlando Enrique da Silva

**Superintendente Adjunta**

Cristiane Zulivia de Andrade Monteiro

**Coordenador do Centro de Pesquisas e Análises Tecnológicas (CPT)**

Fábio da Silva Vinhado

**Coordenadora da Qualidade de Combustíveis – CPT/SBQ**

Marcia Valéria de Souza Alves

**Grupo de Trabalho**

*Centro de Pesquisas e Análises Tecnológicas*

Larissa Noemí Silva Freitas

Thiago Machado Karashima

Alex Rodrigues Brito de Medeiros

Euler Martins Lage

Helenice Ferreira de Araújo Colares

Helena Silva Pereira Carneiro

Rossine Amorin Messias

Vera Lúcia Xavier Gomes

*Superintendência de Biocombustíveis e Qualidade de Produtos*

Jackson da Silva Albuquerque

Marcela Ganem Flores

**Colaboradores**

Celma da Silva Anastacio Rocco (ANP - SBQ)

Felipe de Araújo Lima (ANP - SBQ)

Leandro Trinta de Farias (ANP - SBQ)

**Nota Técnica nº 35/2017/SBQ/CPT - DF**

Brasília, **07 de abril de 2017.**

**Assunto:** Relatório final da Avaliação de Impacto Regulatório referente ao registro de aditivos para combustíveis - Revisão da Resolução ANP nº 1 de 2014.

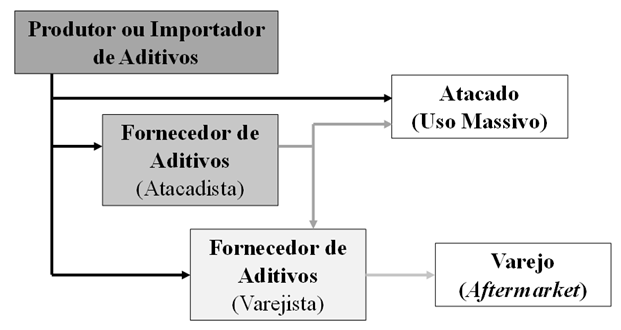
**SUMÁRIO**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **1.** | **Contextualização............................................................................................** | **4** |
| **2.** | **Histórico..........................................................................................................** | **5** |
| **3.** | **Do Objetivo da Intervenção Regulatória.....................................................** | **6** |
| **4.** | **Principais Conceitos......................................................................................** | **6** |
| **5.** | **Árvore de Causas e Efeitos.........................................................................** | **7** |
| **6.** | **Levantamento de Dados................................................................................** | **10** |
| **6.1.** | **Primeira Pesquisa com o Mercado de Aditivos para Combustíveis.....** | **10** |
| **6.2.** | **Segunda Pesquisa com o Mercado de Aditivos para Combustíveis.....** | **13** |
| **6.3.** | **Registros de Reclamações Associadas a Aditivos para Combustíveis......** | **14** |
| **6.3.1.** | **Consulta ao CRC da ANP.............................................................................** | **14** |
| **6.3.2.** | **Consulta à AEA-** [**Associação Brasileira de Engenharia Automotiva**](http://www.aea.org.br/pt_br/wp-content/plugins/flash-album-gallery/facebook.php)**.......** | **16** |
| **6.3.3.** | **Consulta à ANFAVEA- Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores....................................................................................** | **17** |
| **7.** | **Avaliação de Opções Regulatórias para o Mercado de Aditivos...............** | **18** |
| **8.** | **Matriz de Afetados mediante Desregulamentação de Aditivos para Combustíveis *....................*............................................................................** | **22** |
| **9.** | **Conclusão........................................................................................................** | **24** |
| **10.** | **Recomendações..............................................................................................** | **25** |
| **11.** | **Referências.....................................................................................................** | **25** |
|  | **Anexo 1..........................................................................................................** | **27** |
|  | **Anexo 2..........................................................................................................** | **30** |

1. **Contextualização**

Os aditivos para combustíveis de uso rodoviário são substâncias ou misturas de substâncias capazes de promover melhoria no desempenho do combustível ou do veículo, não podendo implicar em perda de especificação nos parâmetros previstos em resolução para a qualidade do combustível. São exemplos de benefícios conferidos por aditivos: aumento no número de cetano/octano, inibição de corrosão, limpeza/manutenção da limpeza de bicos injetores/válvulas de admissão/câmaras de combustão, entre outros. Tais produtos são utilizados em pequenas proporções, não podendo exceder o máximo de 0,5% v/v após adição ao combustível, conforme especificação vigente.

Atualmente, o governo brasileiro regulamenta a comercialização de aditivos e combustíveis aditivados através da Resolução ANP n° 1, de 2014, a qual estabelece regras para registro de aditivos a serem empregados compulsoriamente na gasolina automotiva brasileira, em atendimento ao artigo 7° da Resolução ANP n° 40, de 2013, e outros aditivos destinados ao uso em gasolina, óleo diesel e etanol. A Resolução prevê que a cadeia de fornecimento de aditivos se divida basicamente nas figuras de produtor, importador e fornecedor de aditivos, representados esquematicamente na **Figura 1**.

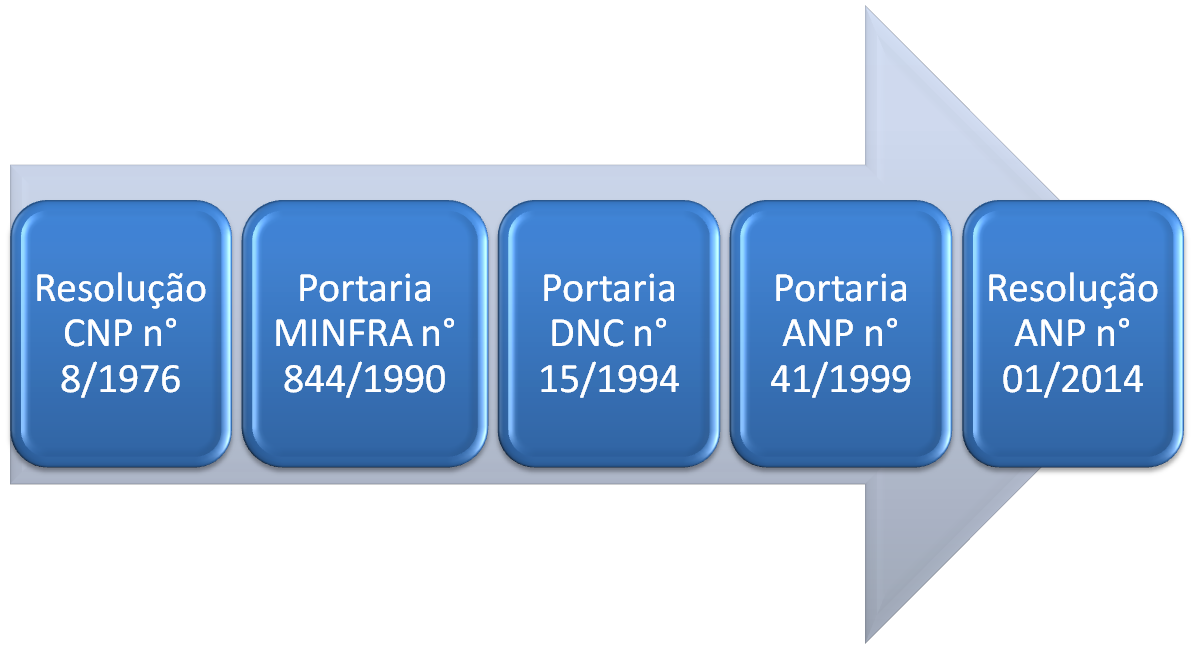
**

**Figura 1** – **Cadeia de fornecimento de aditivos conforme Resolução ANP n° 1/2014 Adaptado de 1.**

Entende-se por aditivos de uso massivo aqueles em que o aditivo concentrado é adicionado a combustíveis líquidos de uso rodoviário antes da revenda ao consumidor final em postos revendedores, o que pode ser feito por produtores ou importadores de gasolina A, ou ainda por distribuidores de combustíveis. Já no varejo, os aditivos são comercializados em frascos de volumes variáveis para posterior adição em combustível automotivo, a ser efetuada pelo consumidor final no tanque do veículo. As situações mais comuns são a de comercialização no varejo por fornecedores de aditivos, que adquirem produtos já registrados na ANP por produtores e importadores e efetuam a diluição do produto, adição de corante ou apenas o reenvase, e o uso massivo por produtores e importadores de aditivos.

1. **Histórico**

O controle do mercado de aditivos no Brasil começou em 1976, quando foi publicada a Resolução CNP (Conselho Nacional do Petróleo) n° 8, que criou e regulamentou o registro desses produtos. Essa Resolução foi revogada em 1990 pela Portaria MINFRA (Ministério da Infraestrutura) n° 844 e, quatro anos depois, entrou em vigor a Portaria DNC (Departamento Nacional de Combustíveis) n° 15/1994. Mais recentemente, regia a Portaria ANP n° 41, de 1999, que vigorou de sua publicação no Diário Oficial da União, em 15 de março de 1999, até sua substituição pela Resolução ANP n° 1, de 07 de janeiro de 2014, atualmente em vigor (**Figura 2**).



**Figura 2** – **Evolução da regulamentação do mercado de aditivos para combustíveis no Brasil.**

Com a Resolução ANP nº 1/2014, que prevê a cadeia de fornecimento de aditivos mostrada na **Figura 1**, objetivou-se melhor atender às necessidades do mercado, incluindo parâmetros relacionados à aditivação compulsória da gasolina automotiva, e estabelecer regras mais criteriosas a fim de eliminar diferentes interpretações de um mesmo texto.

Apesar dos esforços da ANP em melhorar a redação e estabelecer/esclarecer regras, alguns agentes do mercado vêm relatando dificuldades para registro de aditivos com base na resolução vigente (vide exemplo da carta protocolada na ANP pelo IBP- Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis2). Pode-se considerar que essa questão é, em parte, natural frente às mudanças inseridas, pois exige um novo entendimento do mercado. No entanto, o nível de dificuldade deve ser avaliado de modo a equilibrar as exigências técnicas com a viabilidade econômica para obtenção do registro e, assim, não impedir a oferta do produto, mas também assegurar o atendimento aos interesses do consumidor final. Assim, a Resolução ANP nº 1, de 2014, encontra-se atualmente em processo de revisão na Superintendência de Biocombustíveis e Qualidade de Produtos (SBQ) da ANP.

Ao longo deste documento, serão apresentadas análises de causas e efeitos para o problema, opções regulatórias para o mercado em questão e as propostas para a revisão, com as justificativas para adotá-las.

1. **Do Objetivo da Intervenção Regulatória**

O objetivo da intervenção regulatória é constatar a melhor opção para o mercado de aditivos para combustíveis de uso rodoviário. Dessa maneira, a intervenção da ANP deverá colaborar para o desenvolvimento do mercado e melhor atender às necessidades e demandas da realidade brasileira atual.

1. **Principais Conceitos**

Para o presente documento, aplicam-se os termos e definições da Resolução ANP n° 1 de 2014 (artigo 3°), alguns dos quais são transcritos a seguir:

* "componente ativo: composto químico ou combinação de compostos químicos responsável pelas propriedades benéficas do aditivo";
* "aditivo: produto que contém componentes ativos, com ou sem fluido carreador ou diluente, que confere aos combustíveis propriedades benéficas ou que oferece ao veículo algum tipo de benefício, destinado a ser adicionado ao combustível em concentração que não exceda a 5.000 μL/L (0,5 % v/v)";
* "produtor de aditivos: pessoa jurídica que produz aditivos via síntese ou formulação";
* "importador de aditivos: pessoa jurídica que importa e comercializa aditivos";
* "fornecedor de aditivos: pessoa jurídica que adquire aditivo já registrado na ANP e o comercializa após efetuar, sob sua responsabilidade, adição de diluente ou corante e/ou envasilhar o produto" e
* "varejo de aditivos: aquisição de aditivos em frascos para sua posterior adição em combustível automotivo a ser efetuada pelo consumidor final no tanque do veículo". Esse segmento de mercado é conhecido como *aftermarket*, termo que será amplamente usado nesta Nota Técnica.

Aplica-se, ainda, o termo a seguir:

* aditivo de uso massivo: aditivo concentrado a ser adicionado por produtor ou importador de gasolina A, ou ainda por distribuidor de combustíveis, a combustíveis líquidos de uso rodoviário antes da revenda ao consumidor final em postos revendedores.

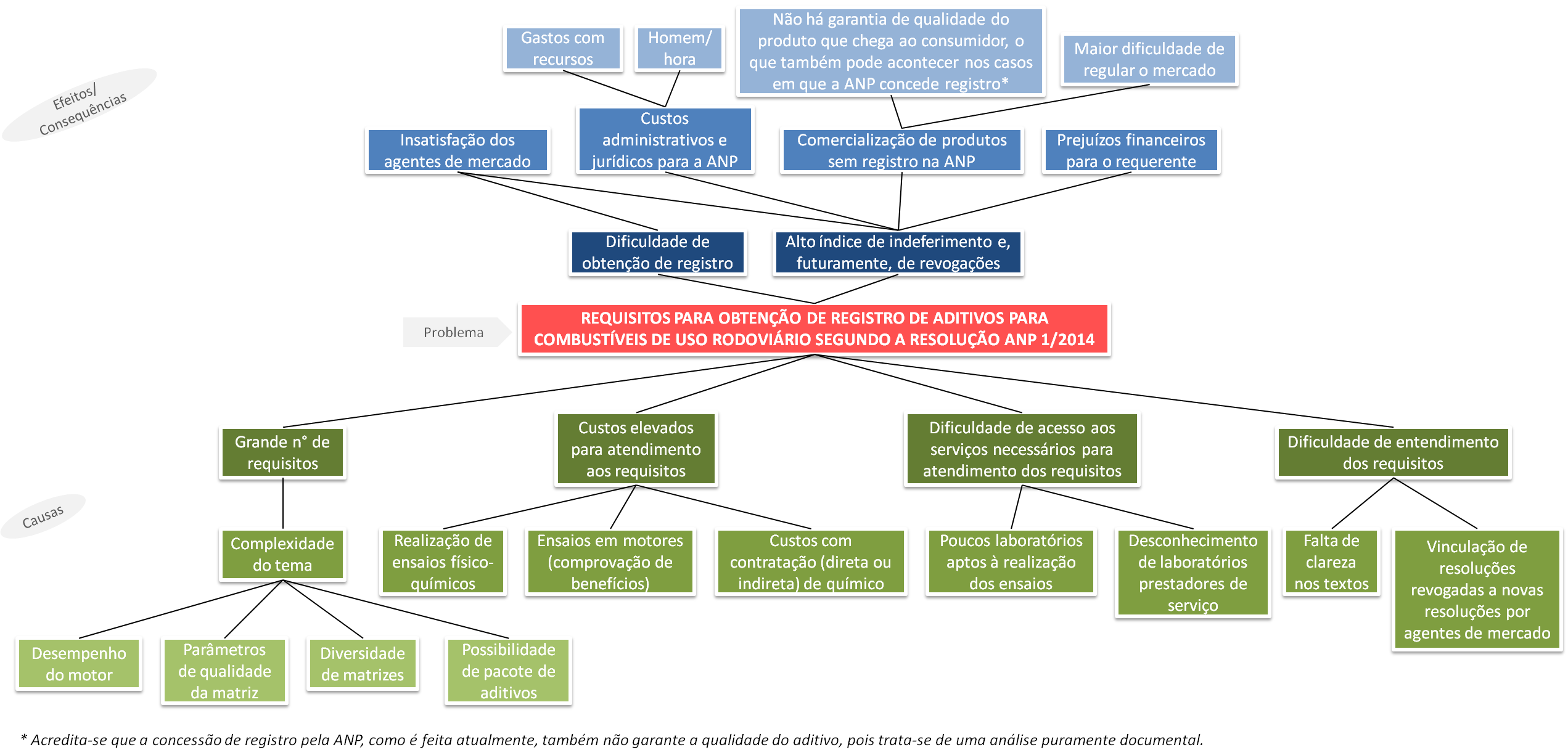
1. **Árvore de Causas e Efeitos**

Na **Figura 3**, é apresentada uma árvore de causas e efeitos referente aos requisitos para obtenção de registro de aditivos segundo a Resolução ANP n° 1/2014. A imagem consiste em um diagrama esquemático contendo detalhamento dos motivos que potencialmente dificultam o atendimento à resolução e as consequências - diretas e indiretas - que isso tem para o mercado, para o consumidor e para a Agência, visando uma melhor compreensão e contextualização do problema em pauta.

As principais causas para que os requisitos para obtenção de registro de aditivos segundo a Resolução ANP n° 1, de 2014, sejam um problema, incluem: o grande número de exigências previstas, o alto custo para seu atendimento, dificuldade de acesso aos serviços necessários para cumprimento das exigências e dificuldade de entendimento dos requisitos. Muitas dessas causas foram apontadas nas pesquisas realizadas com o mercado (Itens 6.1 e 6.2).

Como consequências do problema em pauta, o mercado tem manifestado dificuldade para obtenção de registro e observa-se um alto índice de indeferimento de processos e, possivelmente, futuras revogações caso isso se mantenha, haja vista o prazo estabelecido no artigo 15 da Resolução ANP nº 1/2014 , de até 31 de dezembro de 2017, "para que os aditivos com registro na ANP sejam atualizados conforme as regras" da referida resolução.

Tanto as causas quanto as consequências mencionadas provêm de ou desdobram-se em outras, as quais são detalhadas de forma esquemática na **Figura 3**.

****

**Figura 3** – **Árvore de causas e efeitos para o problema de requisitos para obtenção de registro de aditivos para combustíveis de uso rodoviário segundo a Resolução ANP n° 1/2014.**

1. **Levantamento de Dados**

**6.1. Primeira Pesquisa com o Mercado de Aditivos para Combustíveis**

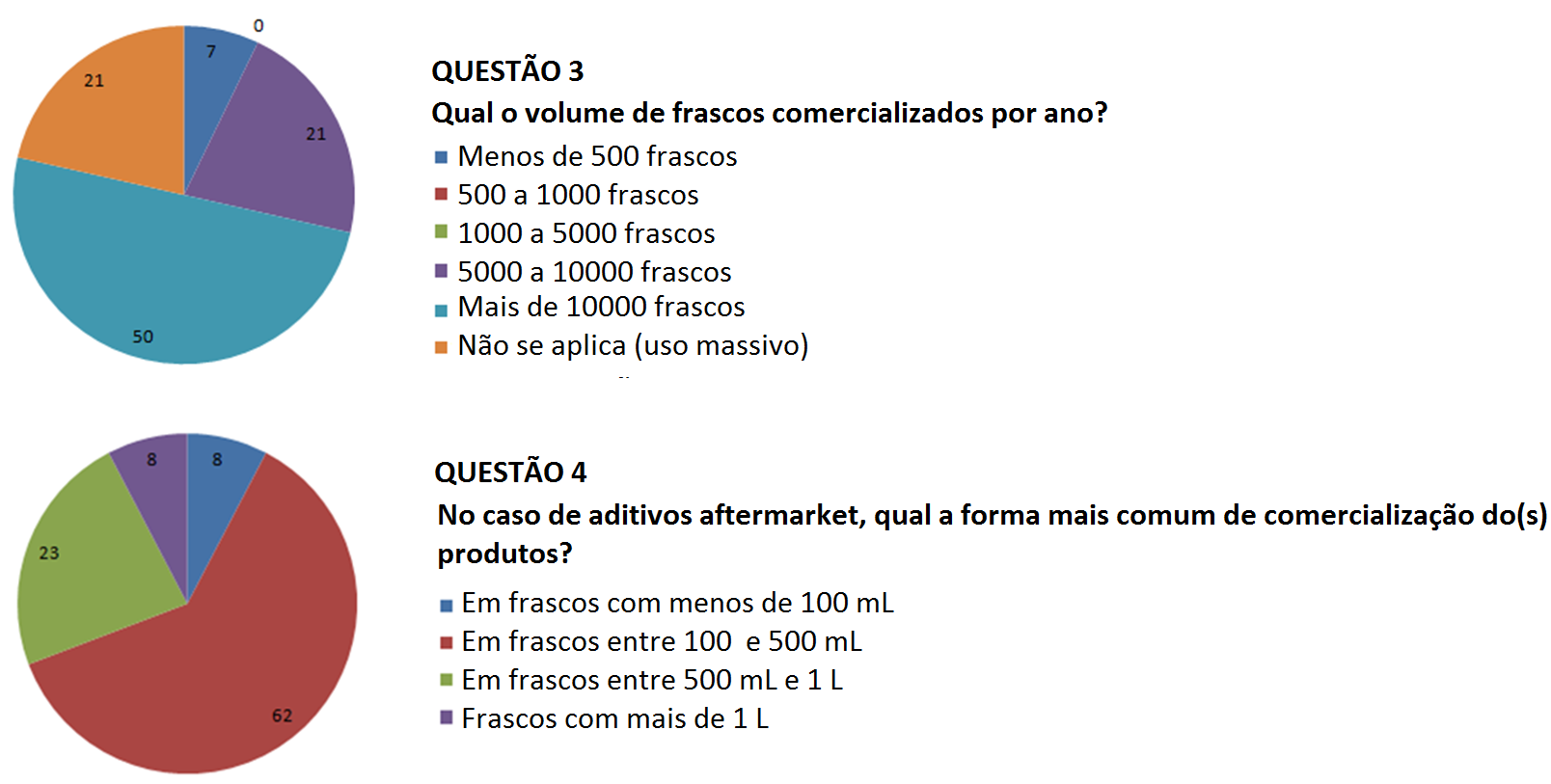
Com o intuito de melhor conhecer a representatividade do mercado nacional de aditivos para combustíveis, bem como avaliar as dificuldades de empresas envolvidas em relação a algumas questões apontadas como limitantes para o registro dos produtos em questão junto à ANP, foram contatadas 40 empresas, entre produtores, importadores e fornecedores de aditivos, a maior parte com registro ativo na ANP. Ressalta-se que se considerou importante, nesse momento, estabelecer contato com empresas sem registro ativo, mas que já o obtiveram no passado, devido à possibilidade de terem interesse em retornar ao mercado. Do total de empresas, 17 responderam ao questionário, correspondendo a 43%. Para uma estimativa mais representativa de valores associados a esse mercado seria necessária maior participação dos agentes e uma metodologia mais elaborada de coleta e análise de dados.

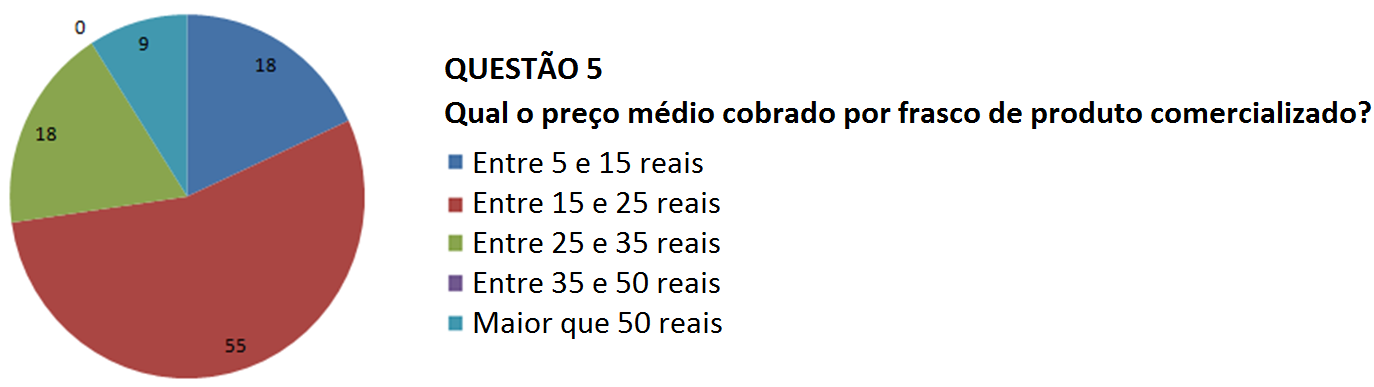
A pesquisa foi conduzida através do sítio eletrônico *Online Pesquisa (http://www.onlinepesquisa.com)* e apresentava sete questões, sendo a sexta questão desmembrada em quatro avaliações, e a última consistia em um campo aberto para o agente manifestar possíveis itens não abordados. Os enunciados e resultados provenientes da pesquisa são apresentados nas **Figuras 4** e **5**.

Conforme mostra a **Figura 4**, as respostas obtidas foram majoritariamente de agentes econômicos com registro para aditivos *aftermarket*, sendo comercializados, predominantemente, mais de 10.000 frascos/ano, via de regra em recipientes de 100 mL a 500 mL e com preços médios variando de R$15,00 a R$25,00 na maioria dos casos. As empresas respondentes movimentam, em geral, apenas uma marca comercial ou mais de cinco simultaneamente.

Com base nas respostas voluntárias dadas pelos agentes econômicos, pode-se afirmar que o faturamento mínimo anual do mercado de varejo de aditivos para combustíveis é de R$ 1.777.500,00, enquanto o máximo seria em torno de   
R$ 2.857.500,00, sendo que esses valores foram obtidos já contemplando as maiores empresas desse segmento de mercado. Esses números mostram que os aditivos para combustíveis *aftermarket* movimentam valor muito pouco representativo para o mercado de combustíveis.

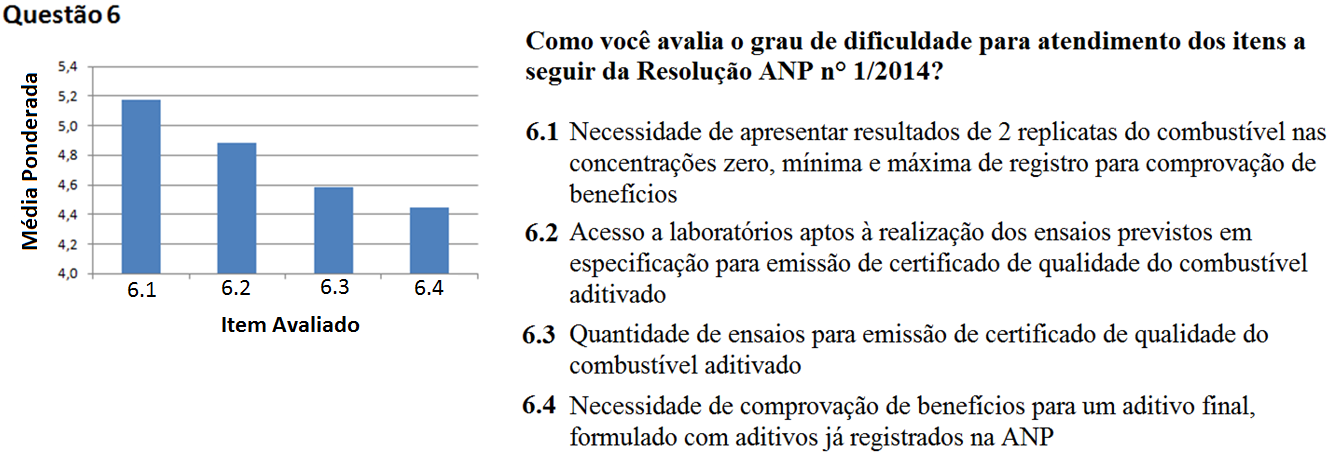






**Figura 4** – **Distribuição de respostas obtidas em questionário on-line acerca do mercado de registro de aditivos para combustíveis rodoviários.**

A partir do gráfico correspondente à questão 6, na **Figura 5**, pode-se verificar que maior grau de dificuldade é atribuído pelos agentes à necessidade de comprovar benefícios em, pelo menos, duplicata nas concentrações zero, mínima e máxima do aditivo, bem como à dificuldade de conseguir laboratórios aptos à realização de ensaios previstos em Resoluções para emissão de certificado de qualidade.



**Figura 5** – **Avaliação de grau de dificuldade para atendimento a itens da Resolução 1/2014, conforme respostas obtidas em questionário on-line sobre registro de aditivos.**

Na questão 7, cujo enunciado era "Utilize este espaço para apontar outros itens referentes a registros de aditivos para combustíveis que não foram abordados neste questionário", onze agentes se manifestaram. Os principais itens apontados são apresentados nos tópicos a seguir:

* I. Dificuldade de entendimento da Resolução;
* II. Grande tempo de análise de documentos;
* III. As dificuldades estão mais relacionadas aos preços elevados. Em um caso, sugerem que a ANP cadastre laboratórios a fim de estimular a concorrência;
* IV. Falta de entendimento quanto à necessidade de apresentação de resultados pelo fornecedor;
* V. Sugestão de atendimento telefônico, justificando que o atendimento por e-mail é impessoal e mais demorado;
* VI. Solicitação de uniformidade nos procedimentos para registro, justificando que "sempre há alteração no time que cuida dos registros";
* VII. Menção à "necessidade de realização de 3 ou mais ensaios para comprovação de benefícios e não somente 2 ensaios, o que eleva o custo de comprovação de benefícios";
* VIII. "Aceitação de documentos estrangeiros que eventualmente não possuem o mesmo código de identificação de bateladas, apesar de serem as mesmas, pois cada local fornece seu número próprio de rastreamento".

A sugestão ou posicionamento da ANP acerca destes assuntos é apresentada no **Anexo 1**.

**6.2. Segunda Pesquisa com o Mercado de Aditivos para Combustíveis**

A segunda pesquisa realizada pela ANP ocorreu exclusivamente com produtores e importadores de aditivos e foi feita por correio eletrônico direcionado ao representante de cada empresa. As seguintes questões foram apresentadas:

1. Sua empresa tem produtos que foram lançados internacionalmente e que não conseguiram lançar no Brasil em decorrência das atuais regras de registro de aditivos? Se sim, quantos produtos (marcas comerciais)?
2. Qual a massa total, em toneladas, de aditivos para combustíveis regulamentados pela Resolução ANP n° 1/2014 sua empresa comercializou no ano de 2016?
3. Qual o valor médio da tonelada de aditivos?

A compilação das respostas, de forma resumida, é mostrada na **Tabela 1** e mostra que as regras impostas na Resolução ANP n° 1 de 2014 têm sido um obstáculo para o lançamento de novos produtos no mercado. Pelo menos 17 produtos, já comercializados internacionalmente, não puderam ser inseridos no mercado brasileiro pelo fato de as empresas não conseguirem cumprir os requisitos para registro. Além disso, levantou-se que produtores/importadores de aditivos movimentaram cerca de R$ 33,6 milhões no último ano e que, segundo um dos respondentes, no ano de 2016 sua empresa não chegou a comercializar 5,0% de uma carga de aditivo anteriormente já comercializada. Tal carga, segundo as informações prestadas, corresponde a apenas 1,7% do atual potencial da empresa.

**Tabela 1** - Questões enviadas aos produtores/importadores de aditivos, respostas recebidas e cálculo de valor movimentado por este mercado em 2016

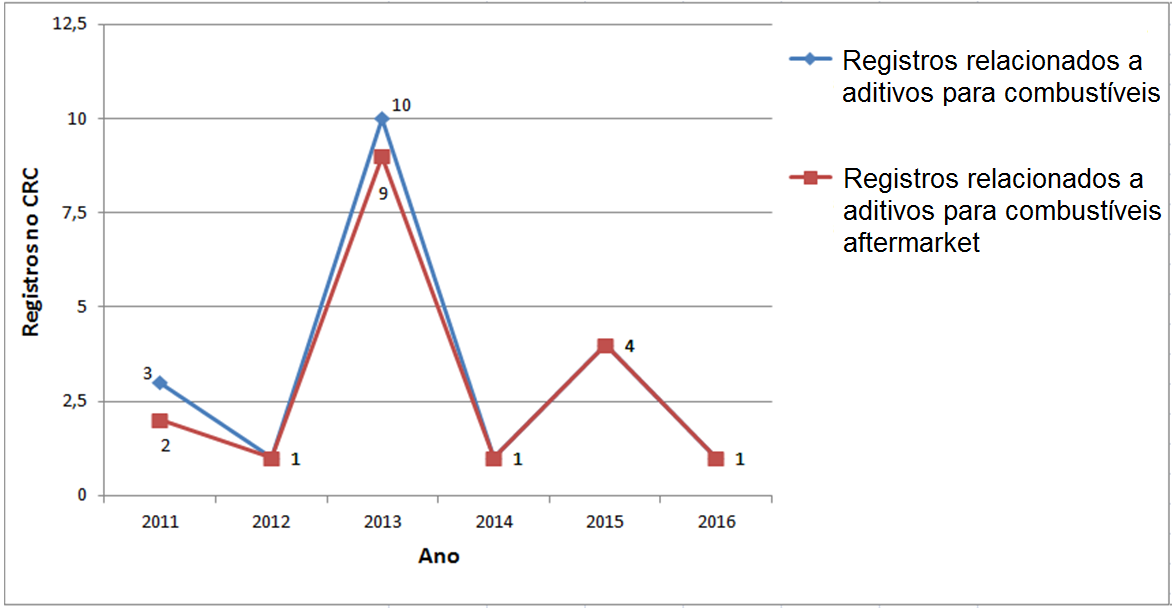
|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Total de marcas comerciais de aditivos não comercializados no Brasil e já inseridos no mercado internacional | Estimativa de massa total de aditivos comercializados em 2016 | Valor médio movimentado em 2016 com aditivos para combustíveis no Brasil |
| Pelo menos 17 | 4.470,30 toneladas | R$ 33.646.018,80 |

**6.3. Registros de Reclamações Associadas a Aditivos para Combustíveis**

**6.3.1) Consulta ao CRC da ANP**

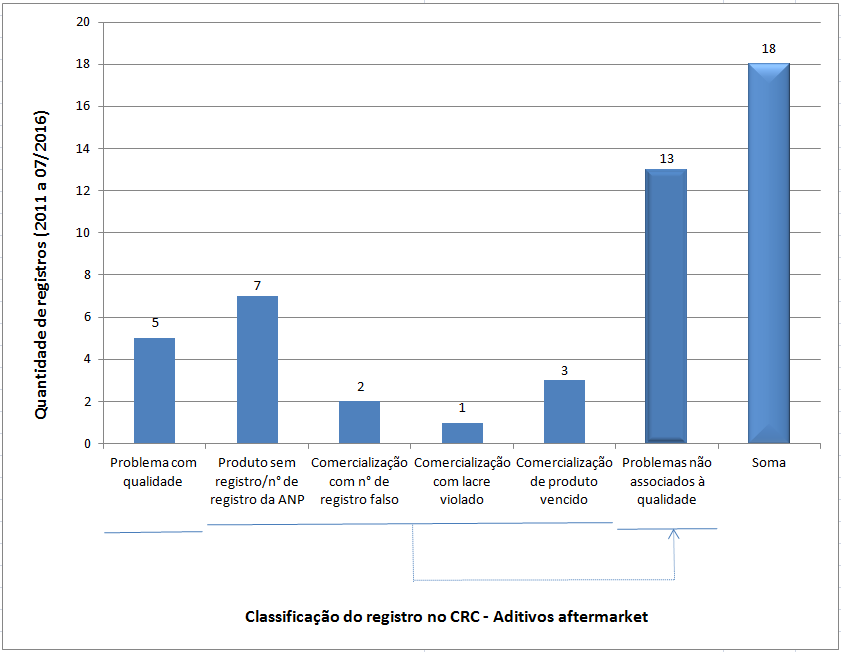
Solicitou-se ao CRC (Centro de Relações com Consumidor) da ANP o histórico de reclamações referentes a aditivos para combustíveis. A partir dos dados fornecidos, compreendendo o período de 2011 a 2016, construíram-se os gráficos das **Figuras 6** e **7**.

Analisando a **Figura 6**, pode-se observar que as reclamações referentes a aditivos para combustíveis é historicamente muito baixa na ANP, tendo seu pico em 2013, com apenas 10 registros no ano. Ademais, ressalta-se que a maior parte desses registros está associado ao segmento *aftermarket*. Ao final de aproximadamente cinco anos e meio, somente 18 registros de reclamações foram realizados para o setor em questão, correspondendo a uma média de 3,3 reclamações/ano.



**Figura 6** – **Registros de reclamações sobre aditivos para combustíveis (geral e *aftermarket*) por ano.**

Focando nos aditivos para combustíveis *aftermarket*, observa-se que, entre os 18 registros de reclamação durante o período, apenas 5 dizem respeito a questões de qualidade do produto (**Figura 7**), os quais, deve-se ressaltar, não necessariamente são pertinentes. Das 13 reclamações restantes no período, sete estão relacionadas à falta de registro/número de registro da ANP, dois são por comercialização com número de registro falso, um por comercialização com lacre violado e três por venda de aditivo fora do prazo de validade. Assim, 72% dos problemas apontados com aditivos *aftermarket* não se relacionam à qualidade na formulação do produto.

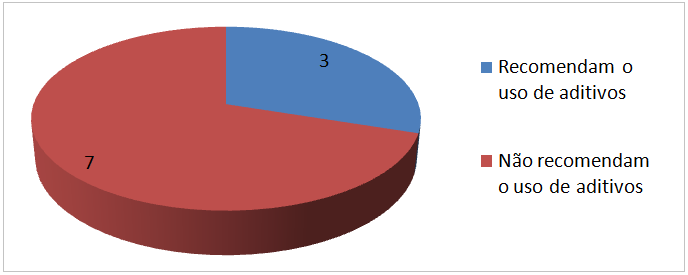


**Figura 7** – **Problemas relatados ao CRC sobre aditivos para combustíveis *aftermarket* entre 2011 e meados de 2016.**

**6.3.2) Consulta à AEA-** [**Associação Brasileira de Engenharia Automotiva**](http://www.aea.org.br/pt_br/wp-content/plugins/flash-album-gallery/facebook.php)

A SBQ consultou a [Associação Brasileira de Engenharia Automotiva](http://www.aea.org.br/pt_br/wp-content/plugins/flash-album-gallery/facebook.php) através do Ofício Circular n° 10/2016/SBQ/RJ3 sobre o histórico de reclamações referentes ao uso de aditivos para combustíveis e recomendação de uso de aditivos *aftermarket* por parte das montadoras filiadas. Na carta de resposta da Associação,4 consta que 10 montadoras e autopeças associadas retornaram a consulta, das quais 70% não recomendam o uso de aditivos *aftermarket* (**Figura 8**). Neste momento, cabe ressaltar que biocidas têm como finalidade a adequação dos combustíveis às especificações da ANP e são isentos de registro na Agência (§2º, art. 1° da Resolução ANP n° 1/2014). Assim, considerando que os propósitos dessa pesquisa dizem respeito a registros de produtos segundo a Resolução ANP nº 1/2014, a recomendação de uso exclusivamente desse tipo de aditivo foi desconsiderada e contabilizada como 'Não recomendam o uso de aditivos'.

Das três empresas que afirmaram recomendar o uso dos produtos em questão, considera-se relevante ressaltar que uma recomenda o uso de aditivos *aftermarket* apenas para modelos esportivos, não se estendendo a toda a sua linha.



**Figura 8** – **Recomendação de uso de aditivos para combustíveis segundo dez empresas associadas à AEA.**

Quanto ao histórico de reclamações de clientes, apenas duas das dez empresas respondentes têm registro de reclamações associadas a aditivos, não necessariamente *aftermarket*: uma relata informação de falha na partida/ignição e formação de depósito vermelho nas velas de ignição, o que foi atribuído à presença de ferroceno no aditivo contido na gasolina, e a outra com dano total no sistema de injeção, não havendo, neste caso, detalhamento da causa raiz (características do aditivo ou ação destes nos depósitos formados nos tanques e linha de combustível).

**6.3.3) Consulta à ANFAVEA- Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores**

A SBQ consultou a Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores através do Ofício Circular n° 10/2016/SBQ/RJ3 sobre o histórico de reclamações referentes ao uso de aditivos para combustíveis e recomendação de uso de aditivos *aftermarket* por parte dos fabricantes de veículos associados. Na carta de resposta da Anfavea,5 consta que os associados possuem posicionamentos distintos que vão desde a recomendação específica do tipo de aditivo até a não recomendação do seu uso, o que ocorre porque cada empresa possui sua própria tecnologia e política técnica diferente. Comentaram, ainda, que ao recomendar o uso de um tipo de aditivo, a montadora realiza uma validação junto com os formuladores de aditivos para cada produto e que não possuem nenhum dado estatístico referente ao histórico de reclamações de cliente.

1. **Avaliação de Opções Regulatórias para o Mercado de Aditivos**

O mercado de aditivos para combustíveis pode ser dividido basicamente em duas vertentes: dos produtores e importadores (hoje regulados pelo art. 4° da Resolução ANP n° 1/2014), usualmente envolvidos com uso massivo, e dos fornecedores (hoje regulados pelo art. 5° da referida resolução), comumente varejistas. O último caso -aditivos *aftermarket* ─ está relacionado a um maior volume de demandas de registro na ANP e, na maioria dos casos, trata-se apenas de adição de diluentes e/ou corantes a um aditivo já registrado pelo produtor/importador. Já os aditivos de uso massivo, consistem em aditivos que chegam ao consumidor final já misturados ao combustível, prática essa que cabe aos distribuidores. Em qualquer dos casos apresentados, o uso do aditivo permanece sendo uma escolha do consumidor final, o qual já conta com combustíveis de qualidade especificada e controlada pela ANP na ausência de aditivos.

No **Anexo 2**,encontram-se expostas, de forma esquemática, opções regulatórias para o mercado de aditivos para combustíveis de uso rodoviário e suas principais vantagens e desvantagens, entre as quais citam-se: custos para as partes envolvidas, abertura para maiores investimentos no segmento de mercado em questão e possível fragilidade do mercado consumidor frente às mudanças. Levando em consideração o que foi apontado nas figuras do referido anexo, bem como a partir da análise das informações coletadas ao longo do trabalho e discussões na SBQ, concluiu-se que a alternativa mais pertinente para o setor no momento é a isenção completa da obrigatoriedade de registro de aditivos na ANP, isto é, tanto para produtos destinados ao *aftermarket* quanto uso massivo.

Do ponto de vista técnico, poucas interferências decorrentes do uso de aditivos são esperadas nos motores e na especificação do combustível, já que a concentração máxima permitida deste produto no combustível é apenas 0,5% v/v (inciso IV, art. 3° da Resolução ANP n° 1/2014). Na Nota Técnica n° 186/2013/SBQ/RJ, menciona-se que "nos 14 anos de instrução de processos de registro de aditivos *[tendo como referência as análises até 2013]*, em muitos poucos casos a adição do aditivo proporcionou alterações significativas em um item da especificação do combustível e, mesmo nesses casos, tais alterações não afetariam o consumidor"1. Questões sem correlação direta com a formulação do produto corresponderam à maior parte dos problemas denunciados ao longo de 5,5 anos na ANP (**Figura 7**), os quais somam uma quantidade de reclamações muito pequena para justificar as constantes demandas do setor na Agência, entre as quais se envolve protocolo, analistas, revisores, publicação e atendimento a agentes do mercado pessoalmente, por e-mail e via cartas e ofícios.

Outro propósito da iniciativa de simplificação via isenção da obrigatoriedade de registro de aditivos consiste em estimular a autorregulamentação do mercado, o qual é formado por agentes capacitados e com interesses diretos na comercialização de produtos de qualidade para conquistar o mercado consumidor. Experiências vividas na ANP indicam que já existe essa preocupação por produtores/importadores de aditivos, os quais realizam numerosos testes para garantir a performance de combustíveis aditivados que receberão sua marca, visando não comprometer o nome da empresa. Acredita-se que a autorregulamentação decorre da evolução do mercado e só deve ser assumida como uma alternativa quando se verifica a estabilidade do segmento, o que pôde ser observado com base nos dados apresentados no Item 6.3 deste documento. Além disso, haveria pronunciada redução de gastos financeiros e de tempo envolvidos na obtenção do registro, desonerando o processo para os agentes externos e para a ANP e dando margem para maiores investimentos no mercado.

A preocupação com o uso de solventes/corantes tóxicos e perigosos para o meio ambiente em aditivos não ficaria assegurada na atual proposta, como já não é atualmente, visto que a ANP faz o registro de produtos, mas não consegue acompanhar a composição e qualidade dos aditivos comercializados. No entanto, ressalta-se que a prática do mercado é, em geral, utilizar solventes provenientes de correntes de destilação do petróleo que permitam a mistura eficiente do aditivo com o combustível ao qual se destina. A questão da toxicidade poderá ser melhor avaliada pelo órgão nacional competente (Ibama- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis), ainda que sem ação conjunta com a ANP.

É importante pontuar, ainda, que os produtores e importadores de aditivos não são cadastrados pela Superintendência de Abastecimento da ANP (SAB), diferentemente do que ocorre com os lubrificantes e combustíveis. Em consulta à referida Superintendência sobre o motivo para isenção de cadastro (Memorando n° 125/2016/SBQ6), foi apontado seu entendimento de que não há relação direta da comercialização de aditivos com o abastecimento nacional de combustíveis. Ademais, afirmou-se que o "Regimento Interno da ANP não prevê esse produto (visto que o faz com lubrificantes) como alvo da regulação normativa" da SAB7. Tal exposição indica, assim, que o produto em questão não está no âmbito de atuação da Agência.

Nesse contexto, foi apontado na Nota Técnica 186/2013/SBQ/RJ que não há previsão legal explícita para atuação da ANP no mercado de aditivos para combustíveis: "a produção, importação e comercialização de aditivos para combustíveis automotivos não consta no artigo 8° da Lei n° 9478, de 6 de agosto de 1997, especialmente os incisos V, XV e XVI"1. O registro desses produtos já não era previsto em lei nas épocas do CNP, MINFRA e DNC e permaneceu sem aparo legal com a criação da ANP, embora uma regulamentação tenha sido criada desde o CNP e tenha evoluído com o tempo. Nesse sentido, é importante retomar o princípio da legalidade, previsto no artigo 37 da Constituição Federal de 1988. O doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello coloca que “a Administração não poderá proibir ou impor comportamento algum a terceiro, salvo se estiver previamente embasada em determinada lei que lhe faculte proibir ou impor algo a quem quer que seja. Vale dizer, não lhe é possível expedir um regulamento, instrução, resolução, portaria ou seja lá que ato for para coartar a liberdade dos administrados, salvo se em lei já existir delineada a contenção ou imposição que o ato administrativo venha a minudenciar”8. Carvalho Filho coloca, ainda, que qualquer atividade administrativa não autorizada por lei seria ilícita9. Assim, entende-se que a ANP não deve regulamentar a comercialização de aditivos, cabendo à Agência, no que tange a esse tema, apenas garantir a qualidade dos combustíveis, eventualmente aditivados, a serem comercializados em território nacional. Para tanto, a Agência já utiliza duas "ferramentas": o Programa de Monitoramento da Qualidade dos Combustíveis (PMQC) e a fiscalização de combustíveis.

O PMQC visa estabelecer indicador nacional de qualidade de combustíveis e identificar focos de não conformidade para direcionar ações de fiscalização da Agência e acompanhar sua evolução, enquanto a fiscalização tem por finalidade "educar e orientar os agentes econômicos do setor, bem como prevenir e repreender condutas violadoras da legislação pertinente, dos contratos e autorizações"10, sendo que "em caso de não conformidade, serão aplicadas medidas corretivas que podem ou não incluir penalidades"10. A fiscalização age em focos de denúncias, feitas diretamente na Agência ou trazidas por outros órgãos, a exemplo do Procon ou Polícia Federal, ou ainda, conforme exposto, mediante indicativos do PMQC. Em todos os casos contempla-se a possibilidade de análise de parâmetros de qualidade de combustíveis que contenham aditivos.

Outros problemas relacionados a aditivos, mas que não tenham relação direta com a qualidade de combustíveis, estes pertencentes à matriz de atribuições da ANP, podem (e devem) ser direcionados a órgão de defesa do consumidor, cuja pertinência de atuação encontra respaldo no Código de Defesa do Consumidor (CDC) - Lei n° 8.078, de 11 de setembro de 1990. Esse Código contempla, entre outros itens aplicáveis, os destacados a seguir:

I. "Art. 9° O fornecedor de produtos e serviços potencialmente nocivos ou perigosos à saúde ou segurança deverá informar, de maneira ostensiva e adequada, a respeito da sua nocividade ou periculosidade, sem prejuízo da adoção de outras medidas cabíveis em cada caso concreto";

II. "Art. 12. O fabricante, o produtor, o construtor, nacional ou estrangeiro, e o importador respondem, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos decorrentes de projeto, fabricação, construção, montagem, fórmulas, manipulação, apresentação ou acondicionamento de seus produtos, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua utilização e riscos";

III. "Art. 31. A oferta e apresentação de produtos ou serviços devem assegurar informações corretas, claras, precisas, ostensivas e em língua portuguesa sobre suas características, qualidades, quantidade, composição, preço, garantia, prazos de validade e origem, entre outros dados, bem como sobre os riscos que apresentam à saúde e segurança dos consumidores" e

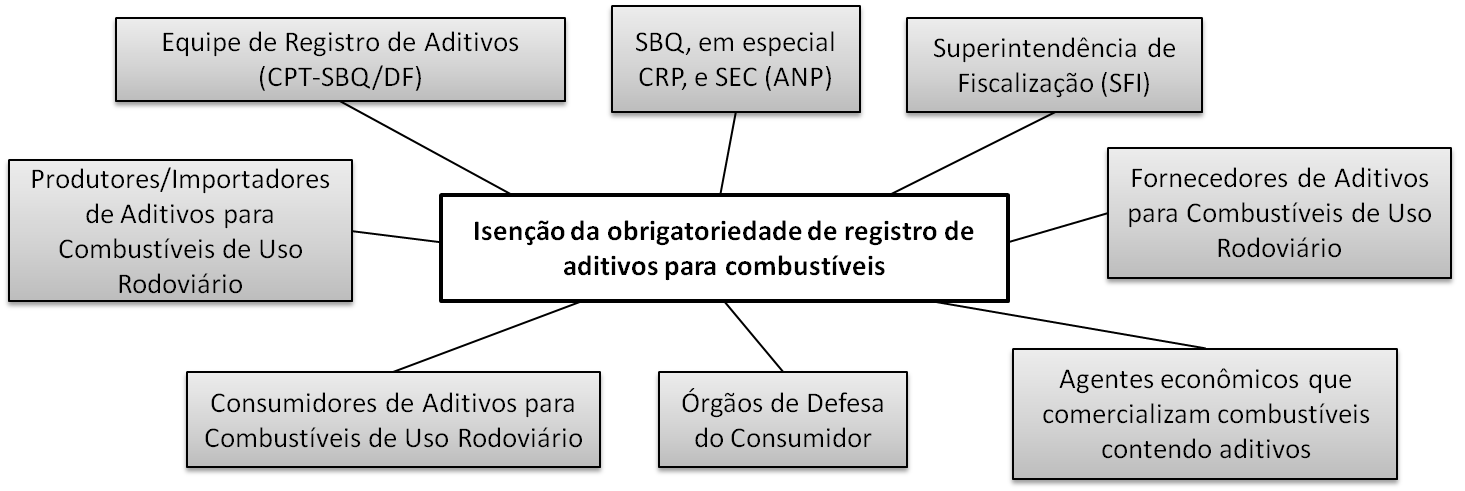
IV. "Art. 37. É proibida toda publicidade enganosa ou abusiva".

Dessa forma, deixa-se evidente que a proposta de isenção de registro de aditivos junto à ANP em nada comprometerá ações relacionadas à qualidade de combustíveis conforme especificação da própria Agência, além de deixar os consumidores respaldados para eventuais problemas que fujam do âmbito de atuação da ANP. Além disso, ressalta-se que, atualmente, o registro feito pela ANP também não garante seguramente a qualidade dos aditivos em termos de benefícios e efeitos no combustível, já que não se realizam testes na Agência para concessão do registro, de modo que se baseiam unicamente em documentos apresentados pelo requerente.

Considerando a opção em pauta, elaborou-se a matriz dos afetados pela desregulamentação dos aditivos, a qual segue detalhada no subitem 8.

1. **Matriz de Afetados mediante Desregulamentação de Aditivos para Combustíveis**

Na **Figura 9**,estão apresentados, de forma esquemática, os agentes afetados pela possível desregulamentação do setor de aditivos para combustíveis.



**Figura 9** – **Imagem esquemática de matriz de afetados pela isenção de obrigatoriedade de registro de aditivos para combustíveis de uso rodoviário.**

Produtores e importadores de aditivos, os quais, em geral, não trabalham de forma direta com venda no varejo, teriam que assumir maior grau de responsabilidade acerca da qualidade dos produtos comercializados por fornecedores com o princípio ativo registrado em seu nome, haja vista que problemas decorrentes do uso de aditivo formulado com seu princípio ativo poderão ocasionar *marketing* negativo à empresa. Assim, os produtores e importadores ─ empresas de grande porte ─ deverão conhecer bem as empresas que revenderão seu produto e deverão desenvolver, a seu critério, alguma forma de seleção e controle de tais empresas visando à manutenção do(s) benefício(s) após eventual adição de solventes/corantes pelo fornecedor, bem como a garantia de qualidade do combustível que receberá o produto final contendo o princípio ativo por ela vendido. Por outro lado, os produtores e importadores terão maior facilidade e agilidade para inserir produtos no mercado brasileiro e investir em combustíveis diferenciados e outras tecnologias de interesse.

Os fornecedores, normalmente varejistas, terão maior facilidade para comercialização de aditivos e, conforme detalhado acima, é possível que tenham que se responsabilizar pela qualidade do produto final perante os produtores/importadores, de maneira pré-acordada entre as partes e sem qualquer interferência da ANP, por se tratar de relações puramente comerciais.

Também, através de acordos comerciais, os agentes que comercializam combustíveis aditivados, a exemplo de distribuidoras e postos revendedores, tenderão a tomas providências para se resguardar, já que assumirão responsabilidade solidária por eventuais vícios de qualidade no produto, conforme previsto no artigo 18 da Lei 9.847/199, a saber: "Art. 18. Os fornecedores e transportadores de petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis respondem solidariamente pelos vícios de qualidade ou quantidade, inclusive aqueles decorrentes da disparidade com as indicações constantes do recipiente, da embalagem ou rotulagem, que os tornem impróprios ou inadequados ao consumo a que se destinam ou lhes diminuam o valor. [(Redação dada pela Lei nº 11.097, de 2005)](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11097.htm#art18)".

Quanto a problemas para os consumidores, é pertinente inferir que permanecerão sendo esporádicos e de baixa gravidade. Além disso, esses casos poderão contar com maior participação dos produtores e importadores em decorrência da dinâmica do mercado. Os usuários finais também estarão respaldados pela atuação de órgãos de defesa do consumidor, os quais, ao que tudo indica, não ficarão sobrecarregados com as poucas demandas referentes ao produto em pauta. Cabe ressaltar, ainda, que os consumidores terão mais opções de combustíveis aditivados no mercado.

Por fim, a Superintendência de Fiscalização da ANP não mais atenderá a demandas de coleta de frascos de aditivos, o que já é bastante esporádico na prática. Alguns agentes da ANP (SBQ e SEC) terão diminuição da carga de trabalho mediante remoção da obrigatoriedade de registros de aditivos, o que possibilitará focar suas horas de trabalho em temas de maior impacto na sociedade.

1. **Conclusão**

Após avaliação de todas as informações adquiridas pelo grupo e discussões, pode-se concluir que:

a) o mercado tem mostrado grande insatisfação com a regulamentação nacional do segmento de aditivos para combustíveis e necessita que providências sejam tomadas com agilidade;

b) a Resolução ANP n° 1, de 2014, tem impedido a inserção de novos produtos no mercado brasileiro e possivelmente inibido investimentos no setor;

c) os aditivos destinados ao segmento *aftermarket* movimentam valor pouco significativo para a realidade brasileira;

d) os principais canais de reclamação do setor (CRC da ANP, Anfavea e AEA) indicam baixo índice de problemas decorrentes do uso de aditivos;

e) um número significativo de fabricantes de veículos automotivos não recomenda ou não se manifesta sobre o uso de aditivos *aftermarket* hoje regulados pela ANP;

f) existem vários fatores, inclusive legais, que respaldam a não intervenção da ANP no setor de aditivos no sentido de isentar os agentes de mercado da obrigatoriedade de registro de produtos junto à Agência;

g) a ANP já atua na qualidade de combustíveis aditivados independente da obrigatoriedade de registro de aditivos;

h) o uso de aditivos e combustíveis aditivados é facultado aos consumidores, que podem recorrer a órgão de defesa do consumidor caso se sintam lesados em decorrência do uso deste tipo de produto;

i) a concessão de registro de aditivos, massivos e *aftermarket*, por parte da ANP, baseia-se apenas em documentos apresentados pelo próprio requerente, sem que a Agência detenha a possibilidade de realizar muitos dos testes que comprovem os benefícios declarados e sem poder realizar todas as análises previstas nas especificações dos combustíveis, não tendo, portanto, como garantir a qualidade do produto que chancelou ao outorgar registro.

1. **Recomendações**

Com base no exposto ao longo deste documento, recomenda-se que a ANP isente de registro na Agência quaisquer aditivos para combustíveis, dando maior liberdade de comercialização ao mercado e abrindo oportunidades para investimentos do setor no Brasil.

1. **Referências**

1 Nota Técnica n° 186/2013/SBQ/RJ (SID n° 00610.099529/2013);

2 Carta protocolada pelo IBP na ANP em 25/05/2016 (SID n° 00610.049337/2016-11);

3 Consulta à Anfavea e AEA - Ofício Circular n° 10/2016/SBQ/RJ (SID n° 00610.079094/2016-37);

4 Carta protocolada pela AEA na ANP em 24/10/2016 (SID n° 00610.099938/2016-66);

5 Carta protocolada pela Anfavea na ANP em 01/12/2016 (SID n° 00610.112831/2016-11);

6 Consulta à SAB, 30/11/2016 - Memorando n° 125/2016/SBQ (SID n° 00610.113416/2016-84);

7 Resposta da SAB à SBQ, 26/01/2017 - Memorando n° 26/SAB (SID n° 00610.009951/2017-12);

8 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2005;

9 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012;

10 A fiscalização do abastecimento nacional de combustíveis. <*http://anp.gov.br/*>. Acessado em: 11 de outubro de 2016.

# **Relatório elaborado por:**

# \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

# Larissa Noemí Silva Freitas

**De acordo:**

# \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

# Marcia Valeria de Souza Alves

# \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

# Jackson da Silva Albuquerque

# \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

# Fábio da Silva Vinhado

# \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

# Carlos Orlando Enrique da Silva

**ANEXO 1**

Os principais itens apontados pelos agentes de mercado de aditivos para combustíveis na questão 7 da pesquisa realizada pela ANP (vide item 6.1 deste documento), bem como as sugestões ou posicionamentos da Agência são apresentados a seguir:

*Enunciado da questão: "Utilize este espaço para apontar outros itens referentes a registros de aditivos para combustíveis que não foram abordados neste questionário".*

I. Dificuldade de entendimento da Resolução.

*Sugestão/Posicionamento ANP:*A revisão da resolução levará em conta o mencionado. É importante que os interessados se manifestem em consulta pública, caso algo não esteja perfeitamente claro. Ademais, a equipe responsável pelo registro de aditivos para combustíveis da ANP tem um endereço eletrônico (registro.aditivo@anp.gov.br) no qual procura sanar dúvidas que possam surgir de cada agente.

II. Grande tempo de análise de documentos.

*Sugestão/Posicionamento ANP:*A ANP reserva 60 dias para análise de processos, os quais são analisados por ordem de chegada no protocolo. Para eventuais casos que estejam demandando tempo superior ao mencionado para liberação de posicionamento, informamos que as devidas providências estão sendo tomadas internamente.

III. As dificuldades estão mais relacionadas aos preços elevados. Em um caso, sugerem que a ANP cadastre laboratórios a fim de estimular a concorrência.

*Sugestão/Posicionamento ANP:* A ANP não pode interferir nos preços de prestadores de serviço e entende que não deve trabalhar com indicação de laboratórios.

IV. Falta de entendimento quanto à necessidade de apresentação de resultados pelo fornecedor.

*Sugestão/Posicionamento ANP:* Essa exigência foi incorporada na Resolução ANP 1/14 pelo fato de fornecedores adicionarem diluente e/ou corante ao aditivo original, registrado pelo produtor/importador, os quais apresentam, portanto, diferentes composições e, assim, poderiam interferir na especificação do combustível. No entanto, conforme será detalhado mais adiante, a proposta atual prevê simplificações, haja vista o levantamento de histórico de problemas com aditivos e a pequena proporção em que os mesmos são adicionados ao combustível, entre outras questões.

V. Sugestão de atendimento telefônico, justificando que o atendimento por e-mail é impessoal e mais demorado.

*Sugestão/Posicionamento ANP:* A equipe de registro de aditivos compreende a maior facilidade e rapidez de atendimento de demandas por telefone, mas considera o e-mail o melhor veículo de comunicação neste caso por garantir rastreabilidade de conversas, o que é muito importante tendo em vista o grande número de pessoas envolvidas, e por ser uma forma de documentar a troca de informações, em eventuais necessidades, consistindo em uma ferramenta que garante maior segurança a ambas as partes.

VI. Solicitação de uniformidade nos procedimentos para registro, justificando que "sempre há alteração no time que cuida dos registros".

*Sugestão/Posicionamento ANP:* A troca de responsáveis por registro de aditivos na ANP não é realizada com frequência e se justifica por demandas naturais e internas da Agência. Em todos os casos, os responsáveis são devidamente treinados e seguem estritamente a regulamentação vigente. Eventuais itens com margem para diferentes entendimentos, existentes na Portaria ANP nº 41/99, foram sanados com sua substituição pela Resolução ANP nº 1/14. Questões que não se enquadrem no caso supracitado devem ser registradas por meio do endereço eletrônico registro.aditivos@anp.gov.br para serem avaliadas e formalmente respondidas.

VII. Menção à "necessidade de realização de 3 ou mais ensaios para comprovação de benefícios e não somente 2 ensaios, o que eleva o custo de comprovação de benefícios".

*Sugestão/Posicionamento ANP:* A ANP reconsiderou a exigência de apresentação de três replicatas de ensaios em diferentes concentrações para comprovação de benefícios, presente em sua publicação em janeiro/2014, com retificação em abril do mesmo ano. Desde então, são aceitas apenas duplicatas em cada concentração para a finalidade mencionada.

VIII. "Aceitação de documentos estrangeiros que eventualmente não possuem o mesmo código de identificação de bateladas, apesar de serem as mesmas, pois cada local fornece seu número próprio de rastreamento".

*Sugestão/Posicionamento ANP:* A exigência da ANP se justifica pela necessidade de um indicativo para assegurar a procedência do combustível visando à garantia de cumprimento do item da Resolução que, pertinentemente, exige utilização de mesma batelada (alínea b, inciso VII, art. 4° da Resolução ANP nº 1/14). Neste sentido, para os casos em que a codificação de amostras comprometa a identificação de sua origem, o interessado deve utilizar de outro meio para sanar a necessidade dos analistas da Agência.

**ANEXO 2**

Opções regulatórias para o mercado de aditivos para combustíveis de uso rodoviário (no centro das imagens), junto às suas respectivas vantagens - em verde - e desvantagens - em vermelho.







