



## MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA

## NOTA TÉCNICA Nº 1/2024/DCDP/SNPGB

## PROCESSO Nº 48380.000215/2023-24

**INTERESSADO:** CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA ENERGÉTICA, SECRETARIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS

**1. ASSUNTO**

1.1. Proposta de Resolução do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) que institui Grupo de Trabalho para elaborar estudos acerca dos mercados de combustíveis aquaviários, de combustíveis de aviação e de gás liquefeito de petróleo (GLP) e dá outras providências.

**2. REFERÊNCIAS**

- 2.1. Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997 (Lei do Petróleo).
- 2.2. Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017 (Política Nacional de Biocombustíveis - RenovaBio).
- 2.3. Lei nº 14.248, de 25 de novembro de 2021 (Programa Nacional do Bioquerosene).
- 2.4. Decreto nº 3.520, de 21 de junho de 2000 (Estrutura e funcionamento do CNPE).
- 2.5. Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020 (Regulamenta a Análise de Impacto Regulatório).
- 2.6. Resolução CNPE nº 7, de 20 de abril de 2021 (Institui o Programa Combustível do Futuro).
- 2.7. Resolução CNPE nº 15, de 8 de junho de 2017 (Diretrizes estratégicas para o desenvolvimento do mercado de combustíveis e demais derivados).
- 2.8. Resolução CNPE nº 14, de 24 de junho de 2019 (Regimento Interno do CNPE).
- 2.9. ABEAR (2023). Associação Brasileira das Empresas Aéreas. **Petrobras anuncia queda no preço do QAV, mas alta é de 49,6% em 2022**. Disponível em: <<https://www.abear.com.br/imprensa/agencia-abear/noticias/abear-petrobras-anuncia-queda-no-preco-do-qav-mas-alta-e-de-496-em-2022/>>. Acesso em 02 jan. 2024.
- 2.10. AIE (2023a). Agência Internacional de Energia. **Acesso à Energia e Poluição do Ar**. Disponível em: <<https://www.iea.org/reports/energy-access-and-air-pollution>>. Acesso em 02 jan. 2024.
- 2.11. AIE (2023b) Agência Internacional de Energia. **World Energy Outlook 2023**. Disponível em: <<https://iea.blob.core.windows.net/assets/42b23c45-78bc-4482-b0f9-eb826ae2da3d/WorldEnergyOutlook2023.pdf>>. Acesso em 5 jan. 2024.
- 2.12. ANP (2019a). Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Nota Técnica 006/2019/SDR - Assimetria na Transmissão de Preços na cadeia de distribuição de combustíveis**. Disponível em: <<https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/notas-e-estudos-tecnicos/notas-tecnicas/arquivos/2019/nota-tecnica-006-2019-sdr.pdf>>. Acesso em 26 set. 2023.
- 2.13. ANP (2019b). Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Nota Técnica 002/2019/Assessoria DG – Competição e assimetria na transmissão de preços na cadeia de distribuição de combustíveis**. Disponível em: <<https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/notas-e-estudos-tecnicos/notas-tecnicas/arquivos/2019/nota-tecnica-002-2019.pdf>>. Acesso em 26 set. 2023.
- 2.14. ANP (2020a). Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Diagnóstico da Concorrência na Distribuição e Revenda de Combustíveis Automotivos**. Disponível em: <<https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/livros-e-revistas/arquivos/diagnostico-sdc-2020.pdf>>. Acesso em 26 set. 2023.
- 2.15. ANP (2020b). Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Nota Técnica 22/2020/SDR/ANP-RJ – Assimetria na Transmissão de Preços na cadeia de distribuição de combustíveis líquidos (gasolina e diesel) e GLP (P-13)**. Disponível em: <<https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/notas-e-estudos-tecnicos/notas-tecnicas/arquivos/2020/nota-tecnica-22-2020.pdf>>. Acesso em 12 jan. 2024..
- 2.16. ANP (2024). Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Agenda Regulatória 2022-2023**. Disponível em: <<https://www.gov.br/anp/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/agenda-regulatoria>>. Acesso em 12 jan. 2024.
- 2.17. BEZERRA, Paula Borges da Silveira (2021). **Characterizing energy-poverty-climate nexus in Brazil: historical context and future risks**. Tese (Doutorado) – UFRJ/COPPE/Programa de Planejamento Energético. Disponível em: <[https://www.ppe.ufrj.br/images/publicacoes/doutorado/Tese\\_Paula\\_Bezerra.pdf](https://www.ppe.ufrj.br/images/publicacoes/doutorado/Tese_Paula_Bezerra.pdf)>. Acesso em 12 jan. 2024.
- 2.18. BOM DIA MERCADO (2024). **Aéreas podem formar pool para compra direta de combustíveis**. Reportagem publicada em 26 de janeiro de 2024. Disponível em: <<https://www.bomdiamercado.com.br/aereas-podem-formar-pool-para-compra-direta-de-combustiveis-vibra-recua-e-raizen-sobe/>>. Acesso em 5 fev. 2024.
- 2.19. CLIA BRASIL (2023). Cruise Lines International Association - Brasil. **Cruzeiros marítimos: estudos de perfis e impactos econômicos no Brasil - temporada 2022-2023**. FGV Projetos. Disponível em: <<https://abremar.com.br/estudo-clia-brasil-fgv-2022-2023.pdf>>. Acesso em 30 jan. 2024.
- 2.20. CNPE (2021). Conselho Nacional de Política Energética. **Relatório do Grupo de Trabalho da Resolução CNPE nº 13/2020**. Disponível em: <[https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis/gt-da-resolucao-cnpe-13-2020/relatorios/relatorio\\_gt\\_cnpe\\_13\\_2020\\_versao\\_final\\_publicacao.pdf/view](https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis/gt-da-resolucao-cnpe-13-2020/relatorios/relatorio_gt_cnpe_13_2020_versao_final_publicacao.pdf/view)>. Acesso em 02 jan. 2024.
- 2.21. CGU (2022). Controladoria Geral da União. **Relatório de Avaliação da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis**. Disponível em: <[caud.cgu.gov.br/relatorios/download/1290306](https://www.cgu.gov.br/relatorios/download/1290306)>. Acesso em: 12 jan. 2024.
- 2.22. CT-CB (2021). Comitê Técnico Integrado para o Desenvolvimento do Mercado de Combustíveis, demais Derivados de Petróleo e Biocombustíveis (CT-CB). **Relatório de Atividades: Abastecimento De Combustíveis de Aviação**. Disponível em: <[https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis/abastece-brasil/subcomites/20210119RelatrioSubcomitdeAviao\\_final.pdf](https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis/abastece-brasil/subcomites/20210119RelatrioSubcomitdeAviao_final.pdf)>. Acesso em 02 jan. 2024.
- 2.23. EPBR (2024). **Ultragaz compra primeira carga de bioGLP da Refinaria Riograndense**. Disponível em: <<https://epbr.com.br/ultragaz-compra-primeira-carga-de-bioglp-da-refinaria-riograndense/>>. Acesso em 6 fev. 2024.
- 2.24. EPE (2022). Empresa de Pesquisa Energética. **Nota Técnica – Estudos Prospectivos sobre Oferta, Demanda, Investimentos e o Abastecimento de GLP no Brasil**. Disponível em: <[https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-702/NT-EPE-DPG-DEA-2022-01\\_Investimentos\\_GLP\\_e\\_Outros\\_Usos.pdf](https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-702/NT-EPE-DPG-DEA-2022-01_Investimentos_GLP_e_Outros_Usos.pdf)>. Acesso em 12 jan. 2024.
- 2.25. FGV ENERGIA (2023). **Transição Energética no Transporte Marítimo**. Disponível em: <<https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/631151f4-752a-4ce8-ad88-7f944549773c/content>>. Acesso em 5 jan. 2024.

- 2.26. IATA e ALTA (2018). Associação Internacional de Transporte Aéreo e Associação Latino-Americana de Transporte Aéreo. **Combustíveis de Aviação**. Apresentação realizada no Subcomitê de Abastecimento de Combustíveis de Aviação. Disponível em: <<https://antigo.mme.gov.br/documents/36220/1123444/Apresentação+ALTA++IATA.pdf>>. Acesso em 5 jan. 2024.
- 2.27. IBGE (2023). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico - Principais Resultados**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/22827-censo-demografico-2022.html>>. Acesso em 20 jan. 2024.
- 2.28. IMO (2023). International Maritime Organization. **International Maritime Organization (IMO) adopts revised strategy to reduce greenhouse gas emissions from international shipping**. Disponível em: <<https://www.imo.org/en/MediaCentre/PressBriefings/pages/Revised-GHG-reduction-strategy-for-global-shipping-adopted-.aspx>>. Acesso em 28 jan. 2024.
- 2.29. LOSEKANN, Luciano e RODRIGUES, Niágara (2022). **Assimetria na Transmissão de Preços: conceito e aplicações para mercados de combustíveis**. Em: Mercados de Combustíveis e GLP: questões de regulação setorial e de concorrência, Pinto Junior, H. Q. e Colomer, M. (orgs.). Rio de Janeiro, 2022.
- 2.30. MEGAWHAT (2023). **Copa Energia e USP estudam produção de BioGLP no Brasil**. Disponível em: <<https://megawhat.energy/noticias/biomassa-combustiveis/150382/copa-energia-e-usp-estudam-producao-de-bioglp-no-brasil>>. Acesso 10 fev. 2024.
- 2.31. MEYER, J., VON CRAMON-TAUBADEL, S. (2004). **Asymetric price transmission: a survey**. Journal of Agricultural Economics, Oxford, v.55, n. 3, pp. 581-611.
- 2.32. MME (2019). Ministério de Minas e Energia. **Estudos do art. 2º da Resolução CNPE nº 12/2019**. Disponível em: <<https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis/abastece-brasil/resolucao-cnpe-no-12-2019/RelatorioCNPE122019v12.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2024.
- 2.33. MME (2021). Ministério de Minas e Energia. **Subcomitê Abastecimento de Combustíveis de Aviação. Relatório de Atividades: Abastecimento de Combustíveis de Aviação**. Disponível em <[https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis/abastece-brasil/subcomites/20210119RelatorioSubcomiteAviao\\_final.pdf](https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis/abastece-brasil/subcomites/20210119RelatorioSubcomiteAviao_final.pdf)>. Acesso em 22 jan. 2024.
- 2.34. MME (2023a). Ministério de Minas e Energia. Notícias. **PL do Combustível do Futuro institui Programa Nacional de Combustível Sustentável de Aviação**. Disponível em <<https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/pl-do-combustivel-do-futuro-institui-programa-nacional-de-combustivel-sustentavel-de-aviacao>>. Acesso em 22 jan. 2024.
- 2.35. MME (2023b). Ministério de Minas e Energia. Notícias. **Transição Energética é um dos principais eixos dentro do PAC**. Disponível em <<https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/transicao-energetica-e-um-dos-principais-eixos-dentro-do-pac>>. Acesso em 22 jan. 2024.
- 2.36. MME (2023c). Ministério de Minas e Energia. **Subcomitê de Combustíveis Marítimos - Programa Combustível do Futuro**. Disponível em <[https://www.gov.br/mme/pt-br/programa-combustivel-do-futuro/relatorio\\_subcomite\\_combustiveis\\_maritimos.pdf/view](https://www.gov.br/mme/pt-br/programa-combustivel-do-futuro/relatorio_subcomite_combustiveis_maritimos.pdf/view)>. Acesso em 22 jan. 2024.
- 2.37. MME (2023d). Ministério de Minas e Energia. **Nota Técnica nº 12/2023/DBIO/SNPGB**. Disponível em <[https://www.gov.br/mme/pt-br/programa-combustivel-do-futuro/sei\\_mme-0728875-nota-tecnica.pdf/view](https://www.gov.br/mme/pt-br/programa-combustivel-do-futuro/sei_mme-0728875-nota-tecnica.pdf/view)>. Acesso em 22 jan. 2024.
- 2.38. MME (2023e). Ministério de Minas e Energia. **Estudo sobre Governança e Políticas Públicas de Incentivo à Produção de Combustíveis Sustentáveis de Aviação**. Disponível em <<https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis/combustivel-do-futuro/subcomites-1/probioqav/documentos-do-subcomite-1/estudo-1-probioqav-mme-proqr-giz-governanca-politicas-publicas-saf-oficial-1.pdf>>. Acesso em 22 jan. 2024.
- 2.39. MME (2023f). Ministério de Minas e Energia. **Relatório de Análise Econômica de Diferentes Rotas de Produção de Combustíveis Sustentáveis de Aviação**. Disponível em <<https://www.gov.br/mme/pt-br/programa-combustivel-do-futuro/analise-economica-diferentes-rotas-de-producao-de-saf.pdf/view>>. Acesso em 22 jan. 2024.
- 2.40. MME (2023g). **Combate à pobreza energética é prioridade para MME**. Disponível em: <<https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/combate-a-pobreza-energetica-e-prioridade-para-mme>>. Acesso em 10 jan. 2024.
- 2.41. MME (2024a). Ministério de Minas e Energia. Notícias. **Alexandre Silveira defende a sustentabilidade para a transição energética justa e inclusiva**. Disponível em <<https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/alexandre-silveira-defende-a-sustentabilidade-para-a-transicao-energetica-justa-e-inclusiva>>. Acesso em 22 jan 2024.
- 2.42. MME (2024b). Ministério de Minas e Energia. Notícias. **“O Brasil está liderando a transição energética global”, afirma ministro Alexandre Silveira em Davos**. Disponível em <<https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/201co-brasil-esta-liderando-a-transicao-energetica-global201d-afirma-ministro-alexandre-silveira-em-davos>>. Acesso em 22 jan. 2024.
- 2.43. O ESTADO DE SÃO PAULO (2024). **Aéreas podem formar pool para compra direta de combustíveis**. Reportagem publicada em 26 de janeiro de 2024. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/economia/aereas-discutem-com-governo-formar-pool-de-compra-direta-de-combustivel-para-reduzir-custo/>>. Acesso em 5 fev 2024.
- 2.44. OMS (2022). Organização Mundial da Saúde. **Taxa de mortalidade atribuída a poluição do ar doméstica**. Disponível em: <<https://data.who.int/indicators/i/E2FC6D7>>. Acesso em 03 jan. 2024.
- 2.45. OMS (2023). Organização Mundial da Saúde. **Proporção da população com dependência primária de combustíveis limpos para cocção**. Disponível em: <<https://data.who.int/indicators/i/6A64C9A>>. Acesso em 03 jan. 2024.
- 2.46. ONU (2024). Organização das Nações Unidas. **Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 7 | Energia limpa e acessível**. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/7>>. Acesso em 02 jan. 2024.
- 2.47. SILVA, A. S. *et al.* **Transmissão Assimétrica de Preços: O Caso do Mercado de Gasolina a Varejo nos Municípios do Brasil**. Texto para Discussão 008/2011. Programa de Pós-Graduação em Economia Aplicada FE/UFJF. Juiz de Fora, 2011.
- 2.48. TCU (2021). Tribunal de Contas da União (TCU) - **Acórdão nº 1876/2021 - Plenário**. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A1876%2520ANOACORDAO%253A2021%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1876%2520ANOACORDAO%253A2021%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0)>. Acesso em 26 mai. 2023.
- 2.49. UE (2024). União Europeia. **Pobreza Energética**. Disponível em: <<https://energy.ec.europa.eu/topics/markets-and-consumers/energy-consumer-rights/energy-poverty>>. Acesso em 02 jan. 2024.
- 2.50. WORLD ENERGY COUNCIL (2022). **World Energy Trilemma Index 2022**. Disponível em: <<https://www.worldenergy.org/publications/entry/world-energy-trilemma-index-2022>>. Acesso em 02 jan 2024.

### 3. SUMÁRIO EXECUTIVO

3.1. A presente proposta de Resolução do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) visa a (i) propor a criação de um Grupo de Trabalho para elaborar estudos acerca de temas específicos em relação aos mercados de combustíveis aquaviários, aos combustíveis de aviação e ao gás liquefeito de petróleo (GLP) e a (ii) estabelecer diretrizes a título de interesse da Política Energética Nacional para os mercados de combustíveis de aviação e de GLP.

3.2. Em relação à **proposta de criação do Grupo de Trabalho**, essa tem como objetivo a realização de estudos para subsidiar o CNPE, caso identificada a necessidade pelo Colegiado, na proposição de medidas e diretrizes para o mercado nacional dos combustíveis mencionados, a partir da elaboração de relatórios sobre os seguintes temas, nos termos do art. 1º da proposta de Resolução:

- a) O estudo referente ao mercado de combustíveis aquaviários deverá contemplar, no mínimo, os seguintes temas:
- I – experiências internacionais de políticas públicas voltadas ao combustível aquaviário.
  - II – modelos de precificação do combustível marítimo, incluindo as experiências internacionais;
  - III – inclusão do combustível aquaviário sustentável no RenovaBio; e
  - IV – escalabilidade da produção nacional de biocombustíveis e outros combustíveis sustentáveis para eventual demanda do transporte marítimo.
- b) O estudo referente ao mercado de combustíveis de aviação deverá contemplar, no mínimo, os seguintes temas:
- I – modelos de precificação do querosene de aviação, incluindo as experiências internacionais;
  - II – assimetria na transmissão de preços no mercado de querosene de aviação, incluindo o impacto nos preços das passagens aéreas;
  - III – estrutura de mercado e concorrência no segmento de refino e importação de querosene de aviação, incluindo seu impacto nos preços das passagens aéreas;
  - IV – infraestrutura necessária para o aumento da contestabilidade do mercado de querosene de aviação ao longo da cadeia, inclusive dentro dos aeroportos e considerando a questão do acesso a infraestruturas aeroportuárias por distribuidores de combustíveis de aviação;
  - V – avaliação da implementação das recomendações de estudos anteriores sobre abastecimento de combustíveis de aviação, derivados da Resolução CNPE nº 15, de 8 de junho de 2017, bem como identificação de novas ações e medidas para a promoção da concorrência e atração de investimentos;
  - VI – levantamento de necessidades de diferenciação tributária aplicável ao combustível sustentável de aviação, considerando as experiências internacionais;
  - VII – mecanismos de crédito e financiamento para o desenvolvimento de capacidade produtiva do combustível sustentável de aviação, considerando as experiências internacionais; e
  - VIII – adaptações da infraestrutura aeroportuária necessárias para a implementação do combustível sustentável de aviação.
- c) O estudo referente ao mercado de gás liquefeito de petróleo deverá contemplar, no mínimo, os seguintes temas:
- I – modelos de precificação do GLP, incluindo as experiências internacionais;
  - II – assimetria na transmissão de preços no mercado de GLP P13;
  - III – ações e medidas para redução da pobreza energética no segmento de GLP, considerando as experiências internacionais;
  - IV – ações e medidas para a promoção da concorrência e atração de investimentos no mercado de GLP, considerando as experiências internacionais; e
  - V – GLP Renovável - BioGLP.

3.3. A priorização desses mercados para a realização de estudos específicos baseia-se nos seguintes **motivos**:

- a) Existência de encaminhamentos a serem endereçados em relação aos Comitês anteriormente constituídos para trabalhar assuntos específicos, especialmente no caso do querosene de aviação (QAV) e dos combustíveis marítimos;
- b) Emergência de assuntos de relevância substantiva em relação a esses mercados, os quais demandam análise mais aprofundada das oportunidades e experiências internacionais acerca dos temas, como no caso da pobreza energética, do GLP Renovável (bioGLP) e dos combustíveis aquaviários sustentáveis;
- c) Oportunidade de elaboração de análises de assimetria de transmissão de preços nos mercados de QAV e de GLP, tema ainda pouco explorado no mercado brasileiro de combustíveis; e
- d) Identificação de necessidade de elaboração de *benchmark* internacional sobre políticas públicas nos mercados de QAV, GLP e combustíveis aquaviários, assim como sobre formas de precificação desses combustíveis nos distintos mercados.

3.4. Ressalta-se que **esses temas se coadunam com os objetivos e princípios da política energética nacional**, insculpidos nos incisos I, II, III, IV, V, VIII, IX, XI, XII, XIII, XV, XVII e XVIII do art. 1º da Lei nº 9.478/1997. Ademais, a criação de um Grupo de Trabalho para a realização de estudos sobre os mercados de combustíveis aquaviários, de combustíveis de aviação e de gás liquefeito de petróleo **coadunam-se com as competências legais do CNPE**, insculpidas nos incisos I, II, III, IV e IX do art. 2º da Lei nº 9.478/1997.

3.5. Por fim, a Resolução CNPE nº 15, de 8 de junho de 2017, estabelece **diretrizes estratégicas para o desenvolvimento do mercado de combustíveis**, demais derivados de petróleo e biocombustíveis, com o objetivo de embasar a proposição de medidas que contribuam para a garantia do abastecimento nacional, de modo que a presente proposta de Resolução do CNPE se relaciona com as diretrizes estratégicas detalhadas no art. 1º desta Resolução.

3.6. O Grupo de Trabalho poderá designar a criação de subgrupos para endereçar os temas separadamente e terá o prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados da designação de seus membros, para a conclusão dos trabalhos e submissão dos relatórios ao CNPE.

3.7. Em relação às **diretrizes desdobradas a título de interesse da Política Energética Nacional**, especificamente em relação aos mercados de combustíveis de aviação e de gás liquefeito de petróleo, a proposta de Resolução estabelece como em seu art. 7º, *in verbis*:

Art. 7º Estabelecer como de interesse da Política Energética Nacional:

- I - a conclusão das ações regulatórias relacionadas aos segmentos de combustíveis de aviação e de gás liquefeito de petróleo, pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis; e
- II - a viabilização da venda direta de combustíveis de aviação pelos produtores aos operadores aéreos, respeitada a regulação da ANP.

3.8. No que tange ao disposto no **inciso I do art. 7º da proposta de Resolução**, busca-se apenas dar diretriz no sentido de explicitar ser do interesse da Política Energética Nacional que a ANP conclua as ações regulatórias referentes aos mercados de combustíveis de aviação e de GLP, conforme explicitadas na Agenda Regulatória 2022-2023 (ANP, 2024). Essa diretriz, ao passo que respeita a autonomia regulatória da Agência, também traz luz à necessidade de desfecho sobre os temas em análise, ambos de relevância para as políticas públicas setoriais.

3.9. No que diz respeito ao disposto no **inciso II do art. 7º da proposta de Resolução**, busca-se dar diretriz no sentido de explicitar ser do interesse da Política Energética Nacional que a venda direta de combustíveis de aviação pelos produtores aos operadores aéreos, que já é suportada pela atual regulação da ANP, seja viabilizada na prática, conforme documentações técnicas já produzidas sobre o tema e aproveitando o rito regulatório em andamento pela ANP.

3.10. Com efeito, por todos os motivos supramencionados, entende-se que a presente proposta poderá contribuir para a formulação de políticas públicas voltadas ao mercado de combustíveis aquaviários, de aviação e de gás liquefeito de petróleo, com impactos diretos e positivos para a segurança energética, para a transição energética, para a redução da dependência de derivados de petróleo, para a proteção dos interesses dos consumidores quanto à preço, qualidade e oferta de produtos, bem como para a geração de emprego e renda. Esses elementos justificadores:

- a) estão em **consonância com os objetivos e princípios da política energética nacional**, insculpidos no art. 1º da Lei nº 9.478/1997;
- b) **coadunam-se com as competências legais do CNPE**, insculpidas no art. 2º da Lei nº 9.478/1997; e

c) têm amparo nas diretrizes estratégicas para o desenvolvimento do mercado de combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis, estabelecidas pela Resolução CNPE nº 15, de 8 de junho de 2017.

#### 4. ANÁLISE

##### SEÇÃO 1 - DA PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO CNPE PARA CRIAÇÃO DE GRUPO DE TRABALHO PARA A REALIZAÇÃO DE ESTUDOS ESPECÍFICOS

4.1. A presente proposta de Resolução do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) visa a propor a criação de um Grupo de Trabalho para elaborar estudos acerca de temas específicos em relação aos mercados de combustíveis aquaviários, de combustíveis de aviação e de gás liquefeito de petróleo (GLP). Esses estudos têm o objetivo de subsidiar o CNPE, caso identificada a necessidade pelo Colegiado, na proposição de medidas e diretrizes para o mercado nacional desses combustíveis.

4.2. Em relação à possibilidade de criação de grupos de trabalho ou comitês técnicos pelos CNPE, a mesma está prevista no art. 3º do Decreto nº 3.520/2000, que dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Conselho, *in verbis*:

Art. 3º O CNPE poderá constituir Grupos de Trabalho e Comitês Técnicos para analisar e opinar sobre matérias específicas sob sua apreciação, inclusive com a participação de representantes da sociedade civil, dos agentes, e dos consumidores, quando a matéria analisada lhes disser respeito.

4.3. Esse comando é complementado pelo disposto no art. 9º do Regimento Interno do CNPE, conforme Resolução CNPE nº 14/2019:

Art. 9º O CNPE poderá, observando as normas que dispõem sobre a criação e o funcionamento de colegiados na administração pública federal, constituir **Grupos de Trabalho** e Comitês Técnicos **com objetivos específicos**, inclusive com a participação de representantes da sociedade civil, dos agentes e dos consumidores, quando a matéria analisada lhes disser respeito.

4.4. Como preceitua o art. 9º do Regimento Interno do CNPE, os Grupos de Trabalho devem ter **objetivos específicos**, razão pela qual a Resolução proposta busca circunscrever, primeiramente, o segmento de mercado sobre o qual os estudos serão realizados e, em segundo lugar, no âmbito de cada segmento, um rol mínimo de assuntos a serem abordados. A escolha dos **três mercados** supramencionados, a saber, **o de combustíveis aquaviários, de combustíveis de aviação e de GLP**, deriva do fato de existirem temas suficientes a serem aprofundados em cada um desses mercados, considerados em seu conjunto. Em apertada síntese, a priorização desses mercados para a realização de estudos específicos baseia-se nos seguintes **motivos**:

- a) Existência de encaminhamentos a serem endereçados em relação a Comitês anteriormente constituídos para trabalhar assuntos específicos, especialmente no caso do querosene de aviação (QAV) e dos combustíveis marítimos;
- b) Emergência de assuntos de relevância substantiva em relação a esses mercados, os quais demandam análise mais aprofundada das oportunidades e experiências internacionais acerca dos temas, como no caso da pobreza energética, do GLP Renovável (bioGLP) e dos combustíveis aquaviários sustentáveis;
- c) Oportunidade de elaboração de análises de assimetria de transmissão de preços nos mercados de QAV e de GLP, tema ainda pouco explorado no mercado brasileiro de combustíveis; e
- d) Identificação de necessidade de elaboração de *benchmark* internacional sobre políticas públicas nos mercados de QAV, GLP e combustíveis aquaviários, assim como sobre formas de precificação desses combustíveis nos distintos mercados.

4.5. Esses quatro fatores embasam a seguinte proposta:

Art. 1º Fica instituído **Grupo de Trabalho (GT) com a finalidade de elaborar estudos para subsidiar o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) na proposição de medidas e diretrizes voltadas para o mercado nacional de:**

- I – combustíveis aquaviários, incluindo o óleo combustível marítimo e o diesel marítimo;
- II – combustíveis de aviação, incluindo o querosene de aviação (QAV) e o combustível sustentável de aviação (SAF); e
- III – gás liquefeito de petróleo (GLP).

§1º O estudo referente ao mercado de **combustíveis aquaviários** deverá contemplar, no mínimo, os seguintes temas:

- I – experiências internacionais de políticas públicas voltadas ao combustível aquaviário.
- II – modelos de precificação do combustível marítimo, incluindo as experiências internacionais;
- III – inclusão do combustível aquaviário sustentável no *RenovaBio*; e
- IV – escalabilidade da produção nacional de biocombustíveis e outros combustíveis sustentáveis para eventual demanda do transporte marítimo.

§2º O estudo referente ao mercado de **combustíveis de aviação** deverá contemplar, no mínimo, os seguintes temas:

- I – modelos de precificação do querosene de aviação, incluindo as experiências internacionais;
- II – assimetria na transmissão de preços no mercado de querosene de aviação, incluindo o impacto nos preços das passagens aéreas;
- III – estrutura de mercado e concorrência no segmento de refino e importação de querosene de aviação, incluindo seu impacto nos preços das passagens aéreas;
- IV – infraestrutura necessária para o aumento da contestabilidade do mercado de querosene de aviação ao longo da cadeia, inclusive dentro dos aeroportos e considerando a questão do acesso a infraestruturas aeroportuárias por distribuidores de combustíveis de aviação;
- V – avaliação da implementação das recomendações de estudos anteriores sobre abastecimento de combustíveis de aviação, oriundos da Resolução CNPE nº 15, de 8 de junho de 2017, bem como identificação de novas ações e medidas para a promoção da concorrência e atração de investimentos;
- VI – levantamento de necessidades de diferenciação tributária aplicável ao combustível sustentável de aviação, considerando as experiências internacionais;
- VII – mecanismos de crédito e financiamento para o desenvolvimento de capacidade produtiva do combustível sustentável de aviação, considerando as experiências internacionais; e
- VIII – adaptações da infraestrutura aeroportuária necessárias para a implementação do combustível sustentável de aviação.

§3º O estudo referente ao mercado de **gás liquefeito de petróleo** deverá contemplar, no mínimo, os seguintes temas:

- I – modelos de precificação do GLP, incluindo as experiências internacionais;
- II – assimetria na transmissão de preços no mercado de GLP P13;
- III – ações e medidas para redução da pobreza energética no segmento de GLP, considerando as experiências internacionais;
- IV – ações e medidas para a promoção da concorrência e atração de investimentos no mercado de GLP, considerando as experiências internacionais; e
- V – GLP Renovável - BioGLP.

4.6. Ressalta-se que **esses temas se coadunam com os seguintes objetivos e princípios da política energética nacional**, insculpidos nos incisos I, II, III, IV, V, VIII, IX, XI, XII, XIII, XV, XVII e XVIII do art. 1º da Lei nº 9.478/1997, *in verbis*:

Art. 1º As políticas nacionais para o aproveitamento racional das fontes de energia visarão aos seguintes objetivos:

- I - preservar o interesse nacional;
- II - promover o desenvolvimento, ampliar o mercado de trabalho e valorizar os recursos energéticos;
- III - proteger os interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos;
- IV - proteger o meio ambiente e promover a conservação de energia;
- V - garantir o fornecimento de derivados de petróleo em todo o território nacional, nos termos do §2º do art. 177 da Constituição Federal;
- (...)
- VIII - utilizar fontes alternativas de energia, mediante o aproveitamento econômico dos insumos disponíveis e das tecnologias aplicáveis;
- IX - promover a livre concorrência;
- (...)

XI - ampliar a competitividade do País no mercado internacional.

XII - incrementar, em bases econômicas, sociais e ambientais, a participação dos biocombustíveis na matriz energética nacional.

XIII - garantir o fornecimento de biocombustíveis em todo o território nacional;

(...)

XV - promover a competitividade do País no mercado internacional de biocombustíveis;

(...)

XVII - fomentar a pesquisa e o desenvolvimento relacionados à energia renovável;

XVIII - mitigar as emissões de gases causadores de efeito estufa e de poluentes nos setores de energia e de transportes, inclusive com o uso de biocombustíveis.

4.7. Ademais, a criação de um Grupo de Trabalho para a realização de estudos sobre os mercados de combustíveis aquaviários, de combustíveis de aviação e de gás liquefeito de petróleo **coadunam-se com as competências legais do CNPE**, insculpidas nos incisos I, II, III, IV e IX do art. 2º da Lei nº 9.478/1997, *in verbis*:

Art. 2º Fica criado o Conselho Nacional de Política Energética - CNPE, vinculado à Presidência da República e presidido pelo Ministro de Estado de Minas e Energia, com a atribuição de propor ao Presidente da República políticas nacionais e medidas específicas destinadas a:

I - promover o aproveitamento racional dos recursos energéticos do País, em conformidade com os princípios enumerados no capítulo anterior e com o disposto na legislação aplicável;

II - assegurar, em função das características regionais, o suprimento de insumos energéticos às áreas mais remotas ou de difícil acesso do País, submetendo as medidas específicas ao Congresso Nacional, quando implicarem criação de subsídios;

III - rever periodicamente as matrizes energéticas aplicadas às diversas regiões do País, considerando as fontes convencionais e alternativas e as tecnologias disponíveis;

IV - estabelecer diretrizes para programas específicos, como os de uso do gás natural, do carvão, da energia termonuclear, dos biocombustíveis, da energia solar, da energia eólica e da energia proveniente de outras fontes alternativas;

(...)

IX - definir a estratégia e a política de desenvolvimento econômico e tecnológico da indústria de petróleo, de gás natural, de outros hidrocarbonetos fluidos e de biocombustíveis, bem como da sua cadeia de suprimento. (...)

4.8. A Resolução CNPE nº 15, de 8 de junho de 2017, estabelece **diretrizes estratégicas para o desenvolvimento do mercado de combustíveis**, demais derivados de petróleo e biocombustíveis, com o objetivo de embasar a proposição de medidas que contribuam para a garantia do abastecimento nacional. A presente proposta de Resolução do CNPE relaciona-se com as diretrizes estratégicas detalhadas no art. 1º da Resolução.

4.9. Nas seções subsequentes são detalhados aspectos referentes a cada um dos temas elencados na proposta supramencionada:

- a) Seção 2 - detalha os temas mínimos a serem abordados no estudo referente ao mercado nacional dos combustíveis aquaviários, destacando o contexto e a relevância de sua escolha;
- b) Seção 3 - detalha os temas mínimos a serem abordados no estudo referente ao mercado nacional dos combustíveis de aviação, destacando o contexto e a relevância de sua escolha;
- c) Seção 4 - detalha os temas mínimos a serem abordados no estudo referente ao mercado nacional de GLP, destacando o contexto e a relevância de sua escolha;
- d) Seção 5 - traz comentários adicionais sobre os temas dos estudos, com foco (i) nas recomendações de documentos oficiais e órgãos internacionais, (ii) nos assuntos de transição energética, de pobreza energética e da ATP, e (iii) na estratégia de realização do *benchmark* internacional;
- e) Seção 6 - detalha as regras de governança do Grupo de Trabalho;
- f) Seção 7 - das diretrizes desdobradas a título de interesse da Política Energética Nacional;
- g) Seção 8 - apresenta justificativas para a dispensa de AIR, nos termos do Decreto nº 10.411/2019;
- h) Seção 9 - apresenta considerações sobre a vigência da norma.

#### **SEÇÃO 2 - DO ESTUDO REFERENTE AOS COMBUSTÍVEIS AQUAVIÁRIOS**

4.10. A proposta de Resolução do CNPE traz, como escopo mínimo do estudo referente ao mercado de combustíveis aquaviários, os seguintes temas:

- I - experiências internacionais de políticas públicas voltadas ao combustível aquaviário;
- II - modelos de precificação do óleo combustível marítimo, incluindo as experiências internacionais;
- III - inclusão do combustível aquaviário sustentável no RenovaBio; e
- IV - escalabilidade da produção nacional de biocombustíveis e outros combustíveis sustentáveis para eventual demanda do transporte marítimo.

4.11. Os temas supramencionados possuem como embasamento conjunto de argumentos apresentado na Tabela 1.

Temas do Estudo (art. 1º §1º da Minuta de Resolução)	Relevância dos Temas
<p><b>Inciso I</b> - Experiências internacionais de políticas públicas voltadas ao combustível aquaviário.</p> <p><b>Inciso II</b> - Modelos de precificação do óleo combustível marítimo, incluindo as experiências internacionais.</p>	<p>1.1. O mercado de combustível marítimo representa cerca de 4% do consumo mundial de petróleo. Estudos prospectivos do setor apontam que o consumo mundial de combustível marítimo deve crescer 1,7% a.a. até 2024. Tais projeções abrangem o uso do óleo combustível marítimo - bunker (80%) e do diesel marítimo (20%) como os principais combustíveis aquaviários, os quais, atualmente, têm o papel de suprir o crescimento dessa demanda. Ademais, há atualmente um debate internacional relacionado às formas de redução de emissões de GEE no segmento aquaviário, com potencial impacto sobre o mercado nacional (FGV ENERGIA, 2023; MME, 2023c; AIE, 2023b). Nesse contexto, o conhecimento do estado da arte das políticas públicas internacionais relacionadas a combustíveis marítimos é vital para o impulsionamento e o atendimento da demanda no futuro. Tal conhecimento irá suprir os elementos necessário para direcionar os esforços de governo para iniciativas que realmente têm potencial para o desenvolvimento do transporte aquaviário no médio e longo prazos, além de dirimir os riscos de elevação da dependência externa desses combustíveis.</p> <p>1.2. Não raro, a ocorrência de conflitos em países Europeus interferirem de forma significativa nos preços de combustíveis. Tais consequências também são observadas na elevação dos preços dos combustíveis marítimos. Nesse contexto, o conhecimento dos modelos de precificação adotados na comercialização de combustíveis marítimos é crucial para agregar qualidade e eficiência para as proposições de medidas estruturantes do setor, além da criação de políticas públicas que visam o aperfeiçoamento do mercado de combustíveis marítimos.</p> <p>1.3. Complementarmente, os estudos também servirão para conhecer os resultados do atendimento da determinação do Tribunal de Contas da União ao então Ministério da Economia, atinentes aos estudos e medidas adotadas com vistas a solucionar a cobrança de preços diferentes na venda de combustível marítimo para empresas de cabotagem e de longo curso, conforme previsto no Acórdão TCU nº 1383/2019 - Plenário (SEI nº 0846537).</p>

	<p>1.4. A oportunidade de se realizar benchmark internacional acerca das políticas públicas voltadas para o mercado de combustíveis aquaviários e das formas pelas quais os diferentes mercados nacionais, em outros países, precificam esse combustível, permitirá melhor compreensão acerca de alternativas a serem pensadas para o caso brasileiro, assim como a adoção de boas práticas internacionais, conforme detalhado na <b>subseção 5.5 da presente Nota Técnica.</b></p>
<p><b>Inciso III</b> - Inclusão do combustível aquaviário sustentável no RenovaBio.</p> <p><b>Inciso IV</b> - Escalabilidade da produção nacional de biocombustíveis e outros combustíveis sustentáveis para eventual demanda do transporte marítimo.</p>	<p>1.5. O transporte marítimo foi responsável por 2% a 3% das emissões globais de GEE no ano de 2021, o equivalente a 840 milhões de toneladas de CO<sub>2</sub>, oriundo da navegação internacional e domésticas em todo o mundo. Essas emissões estão relacionadas principalmente ao consumo de óleo combustível marítimo - <i>bunker</i> e de diesel marítimo - <i>marine gasoil</i> (FGV ENERGIA, 2023). Em 2020, a mudança na especificação do teor de enxofre para produção e comercialização de óleo combustível marítimo (<i>bunker</i>), em atendimento à resolução IMO 2020 (Organização Marítima Internacional), consistiu em uma oportunidade comercial para as refinarias brasileiras, devido as propriedades químicas do petróleo produzido no país. Como resultado, desde 2020, os estudos prospectivos do setor têm registrado aumentos expressivos de produção e exportação de óleo combustível em comparação aos anos anteriores.</p> <p>1.6. Entende-se que avaliar alternativas de escalabilidade na produção de combustíveis sustentáveis, como outra oportunidade de contribuir para aumentar a produção de combustíveis marítimos, escalando a produção nacional de biocombustíveis, ou outros combustíveis sustentáveis, o que irá elevar a competitividade, a eficiência e o desenvolvimento do setor. A inclusão do combustível aquaviário sustentável no RenovaBio tem o intuito de avaliar quais as alternativas, os avanços tecnológicos e os ajustes necessários para elevar a sustentabilidade ambiental na comercialização de combustíveis de uso aquaviário, em sinergia com a já vigente Política Nacional de Biocombustíveis, instituída pela Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017. Tais temas foram objeto de recomendação nos itens 1, 2 e 3 do Relatório Final do subcomitê de "Combustíveis Marítimos", do Programa Combustível do Futuro (MME, 2023c, vide SEI nº 0846511), com vistas a auxiliar as autoridades brasileiras na definição das melhores opções de combustíveis sustentáveis para o transporte aquaviário, conforme detalhado na <b>subseção 5.1.a da presente Nota Técnica.</b></p> <p>1.7. Esses desafios aplicam-se tanto para o uso de combustíveis sustentáveis aquaviários em transporte de cargas quanto em transporte de passageiros, haja vista desafios de descarbonização aplicáveis também ao setor de cruzeiros, cujas metas são relevantes e importam avaliar uma estratégia combinada para que o Brasil fortaleça sua posição de destaque nas rotas internacionais dos cruzeiros marítimos (CLIA BRASIL, 2023).</p> <p>1.8. Em relação à estratégia global para redução das emissões de gases de efeito estufa no transporte aquaviário, a Organização Marítima Internacional (IMO) estabeleceu diretrizes <i>net zero</i> que importam (i) na redução das emissões totais do transporte marítimo internacional em 30% até 2030 e em 80% em 2040, comparados com os níveis de 2008. Esses níveis de ambição de política pública demandam o aprimoramento das políticas públicas nacionais, dentre as quais a brasileira, para o setor (IMO, 2023).</p> <p>1.9. Comentários adicionais acerca do tema da transição energética como estratégia nacional são apresentados na <b>subseção 5.2 da presente Nota Técnica.</b></p>

Tabela 1. Síntese dos temas e argumentos para escolha dos assuntos no âmbito do estudo referente ao mercado nacional de combustíveis aquaviários.

**SEÇÃO 3 - DO ESTUDO REFERENTE AOS COMBUSTÍVEIS DE AVIAÇÃO**

- 4.12. A proposta de Resolução do CNPE traz, como escopo mínimo do estudo referente ao mercado de combustíveis de aviação, os seguintes temas:
- I - modelos de precificação do querosene de aviação, incluindo as experiências internacionais;
  - II - assimetria na transmissão de preços no mercado de querosene de aviação, incluindo o impacto nos preços das passagens aéreas;
  - III - estrutura de mercado e concorrência no segmento de refino e importação de querosene de aviação, incluindo seu impacto nos preços das passagens aéreas;
  - IV - infraestrutura necessária para o aumento da contestabilidade do mercado de querosene de aviação ao longo da cadeia, inclusive dentro dos aeroportos e considerando a questão do acesso a infraestruturas aeroportuárias por distribuidores de combustíveis de aviação;
  - V - avaliação da implementação das recomendações de estudos anteriores sobre abastecimento de combustíveis de aviação, derivados da Resolução CNPE nº 15, de 8 de junho de 2017, bem como identificação de novas ações e medidas para a promoção da concorrência e atração de investimentos;
  - VI - levantamento de necessidades de diferenciação tributária aplicável ao combustível sustentável de aviação, considerando as experiências internacionais;
  - VII - mecanismos de crédito e financiamento para o desenvolvimento de capacidade produtiva do combustível sustentável de aviação, considerando as experiências internacionais; e
  - VIII - adaptações da infraestrutura aeroportuária necessárias para a implementação do combustível sustentável de aviação.
- 4.13. Os temas supramencionados possuem como embasamento o conjunto de argumentos apresentado na Tabela 2.

Temas do Estudo (art. 1º §2º da Minuta de Resolução)	Relevância dos Temas
<p><b>Inciso I</b> - Modelos de precificação do querosene de aviação (QAV), incluindo as experiências internacionais.</p> <p><b>Inciso II</b> - Assimetria na transmissão de preços (ATP) no mercado de querosene de aviação, incluindo o impacto nos preços das passagens aéreas</p>	<p>2.1. O transporte aéreo tem elevada relevância setorial e ancora-se no preço do querosene de aviação como parte significativa da estrutura de custos de suas operações, de modo que o QAV representa cerca de 40% do custo das empresas aéreas (ABEAR, 2023). O estudo deverá analisar os diferentes modelos de precificação do QAV utilizados em outros países, com o objetivo de situar o Brasil no contexto internacional e levando em consideração que os preços, no Brasil, são formados livremente pelos agentes econômicos.</p> <p>2.2. Nessa seara, a oportunidade de se realizar benchmark internacional acerca das políticas públicas voltadas para o mercado de combustíveis de aviação e das formas pelas quais os diferentes mercados nacionais, em outros países, precificam esse combustível, permitirá melhor compreensão acerca de alternativas a serem pensadas para o caso brasileiro, assim como a adoção de boas práticas internacionais, conforme detalhado na <b>subseção 5.5 da presente Nota Técnica.</b></p> <p>2.3. Importante pontuar que o conhecimento mais aprofundado acerca das diversas experiências internacionais, cotejadas com as realidades dos diferentes países, é também ilustrado pelas manifestações e preocupações do setor aéreo brasileiro sobre o tema. São documentos exemplificativos nesse sentido o Ofício nº 30/2023/MTUR (SEI nº 0718120), a Carta ABEAR (SEI nº 0718121), o Ofício ABEAR nº 44/2023 (SEI nº 0823870) e a Proposta de Precificação QAV (SEI nº 0718123).</p> <p>2.4. Além da relevância do conhecimento de distintos modelos de precificação do QAV, é mister estudar o fenômeno da Assimetria na Transmissão de Preços (ATP) ao longo da cadeia de suprimento de querosene de aviação. A análise da ATP no mercado de QAV, aplicando metodologias estatísticas e econométricas de análise, em linha com a literatura internacional, pode contribuir para uma melhor compreensão do comportamento dos preços a jusante na cadeia do querosene de aviação, em resposta às variações dos preços à montante, incluindo os efeitos sobre os preços das passagens aéreas. Espera-se que essa avaliação traga subsídios para reflexão acerca da dinâmica e da estrutura do mercado brasileiro de combustíveis de aviação.</p> <p>2.5. Comentários adicionais acerca do fenômeno da Assimetria na Transmissão de Preços (ATP) são apresentados na <b>subseção 5.4 da presente Nota Técnica.</b></p>

<p><b>Inciso III</b> - Estrutura de mercado e concorrência no segmento de refino e importação de querosene de aviação, incluindo seu impacto nos preços das passagens aéreas</p> <p><b>Inciso IV</b> - Infraestrutura necessária para o aumento da contestabilidade do mercado de querosene de aviação ao longo da cadeia, inclusive dentro dos aeroportos e considerando a questão do acesso a infraestruturas aeroportuárias por distribuidores de combustíveis de aviação</p> <p><b>Inciso V</b> - Avaliação da implementação das recomendações de estudos anteriores sobre abastecimento de combustíveis de aviação, derivados da Resolução CNPE nº 15, de 8 de junho de 2017, bem como identificação de novas ações e medidas para a promoção da concorrência e atração de investimento</p>	<p>2.6. O abastecimento de combustíveis de aviação é influenciado: (i) primeiro, pela estrutura do mercado e pela dinâmica de concorrência no suprimento primário para fornecimento de querosene de aviação; (ii) segundo, pela infraestrutura de armazenamento e pelas características da logística de movimentação do produto ao longo da cadeia de abastecimento. Esses fatores, expressos nos incisos III e IV do §2º do art. 1º da presente proposta de Resolução, têm o potencial de influenciar o preço do combustível de aviação e o preço das passagens aéreas, em última instância, assim como a contestabilidade no mercado de QAV. Por esses motivos, explorar de maneira integrada esses assuntos tem relevância para o aprimoramento de políticas públicas para o setor.</p> <p>2.7. Deve-se frisar, adicionalmente, que existem ações regulatórias em curso no âmbito da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, para a revisão do marco regulatório dos combustíveis de aviação (ANP, 2024), e na Agência Nacional de Aviação Civil, referente aos temas de sua competência. O objetivo do presente estudo não é adentrar na esfera regulatória, mas de política pública, podendo ser útil, inclusive, aos ritos regulatórios das agências.</p> <p>2.8. O tema proposto no inciso V do §2º do art. 1º da presente proposta de Resolução, indicado como "<i>Avaliação da implementação das recomendações de estudos anteriores sobre abastecimento de combustíveis de aviação, derivados da Resolução CNPE nº 15, de 8 de junho de 2017, bem como identificação de novas ações e medidas para a promoção da concorrência e atração de investimento</i>", é ancorado no Relatório do Subcomitê de Abastecimento de Combustíveis De Aviação, do Comitê Técnico Integrado para o Desenvolvimento do Mercado de Combustíveis, demais Derivados de Petróleo e Biocombustíveis (SEI nº 0846515). Esse tema é detalhado na <b>subseção 5.1.b da presente Nota Técnica</b>.</p>
<p><b>Inciso VI</b> - Levantamento de necessidades de diferenciação tributária aplicável ao combustível sustentável de aviação (SAF), considerando as experiências internacionais.</p> <p><b>Inciso VII</b> - Mecanismos de crédito e financiamento para o desenvolvimento de capacidade produtiva do combustível sustentável de aviação, considerando as experiências internacionais</p> <p><b>Inciso VIII</b> - Adaptações da infraestrutura aeroportuária necessárias para a implementação do combustível sustentável de aviação</p>	<p>2.9. O uso de combustível sustentável de aviação (SAF, do termo em inglês <i>Sustainable Aviation Fuel</i>) representa um importante passo para a redução da pegada de carbono no transporte aéreo, considerado um setor de difícil abatimento de emissões (<i>hard-to-abate</i>). A conclusão dos trabalhos do Programa Combustível do Futuro, instituído pela Resolução CNPE nº 7/2021, resultou no <b>Projeto de Lei nº 4.516/2023</b>, em tramitação em regime de prioridade na Câmara dos Deputados. A proposta legislativa contempla um capítulo específico para o Programa Nacional do Combustível Sustentável de Aviação (ProBioQAV), que introduzirá o SAF na matriz de transportes nacional.</p> <p>2.10. Além do tratamento legal proposto no Projeto de Lei nº 4.516/2023, o Programa Combustível do Futuro elencou como pontos que precisam avançar: (i) levantamento de necessidades de diferenciação tributária aplicável ao combustível sustentável de aviação (SAF), considerando as experiências internacionais; (ii) definição de mecanismos de crédito e financiamento para o desenvolvimento de capacidade produtiva do combustível sustentável de aviação, considerando as experiências internacionais; (iii) avaliação quanto às adaptações da infraestrutura aeroportuária necessárias para a implementação do combustível sustentável de aviação; (iv) implementação de mecanismos de comercialização baseado em mercado, como o <i>Book and Claim</i>; entre outros. Esses pontos foram abordados nos Relatórios e documentos técnicos produzidos ao longo do curso do Programa Combustível do Futuro (MME, 2023d, 2023e, 2023f), detalhados também na <b>subseção 5.1.b da presente Nota Técnica</b>.</p> <p>2.11. Deve-se frisar que, em relação aos temas trazidos nos incisos VI e VII, da presente proposta de Resolução, sobre tributação e financiamento, respectivamente, já vigora a <b>Lei nº 14.248/2022</b>, que criou o Programa Nacional do Bioquerosene. Esta lei estabeleceu, em seu artigo 3º, que "<b>a pesquisa, a produção, a comercialização e o uso energético do bioquerosene produzido a partir do emprego de biomassas devem ser fomentados mediante:</b> (i) a destinação de <b>recursos de agências e bancos de fomento federais</b>, em condições especiais, para projetos nessa área, e (ii) <b>incentivos fiscais concedidos pelo Governo Federal</b>.</p> <p>2.12. Esses desafios, por se coadunarem com o esforço de transição energética no setor de aviação, podem ter seus pontos também cotejados nos comentários acerca da estratégia de transição energética, apresentados na <b>subseção 5.2 da presente Nota Técnica</b>.</p> <p>2.13. A oportunidade de se realizar benchmark internacional acerca das políticas públicas voltadas para o mercado de combustíveis sustentáveis de aviação e das formas pelas quais os diferentes mercados nacionais implementaram suas estratégias permitirá avaliar as melhores opções para o caso brasileiro. Maiores detalhes sobre a estratégia de benchmarking são apresentados na <b>subseção 5.5 da presente Nota Técnica</b>.</p>

Tabela 2. Síntese dos temas e argumentos para escolha dos assuntos no âmbito do estudo referente ao mercado nacional de combustíveis de aviação.

**SEÇÃO 4 - DO ESTUDO REFERENTE AO GÁS LIQUEFEITO DE PETRÓLEO (GLP)**

- 4.14. A proposta de Resolução do CNPE traz, como escopo mínimo do estudo referente ao mercado de GLP, os seguintes temas:
- I - modelos de precificação do GLP, incluindo as experiências internacionais;
  - II - assimetria na transmissão de preços no mercado de GLP P13;
  - III - ações e medidas para redução da pobreza energética no segmento de GLP, considerando as experiências internacionais;
  - IV - ações e medidas para a promoção da concorrência e atração de investimentos no mercado de GLP, considerando as experiências internacionais; e
  - V - GLP Renovável - BioGLP.
- 4.15. Os temas supramencionados possuem como embasamento conjunto de argumentos apresentado na Tabela 3.

Temas do Estudo (art. 1º §3º da Minuta de Resolução)	Relevância dos Temas
<p><b>Inciso I</b> - Modelos de precificação do GLP, incluindo as experiências internacionais</p> <p><b>Inciso II</b> - Assimetria na transmissão de preços no mercado de GLP P13</p>	<p>3.1. O estudo deverá analisar os diferentes modelos de precificação do gás liquefeito de petróleo, assim como de seus componentes principais, o propano e o butano, em outros países, com o objetivo de situar o Brasil no contexto internacional e levando em consideração que os preços, no Brasil, são formados livremente pelos agentes econômicos. Nessa seara, a oportunidade de se realizar benchmark internacional acerca das políticas públicas voltadas para o mercado de gás liquefeito de petróleo e das formas pelas quais os diferentes mercados nacionais, em outros países, precificam esse combustível, permitirá melhor compreensão acerca de alternativas a serem pensadas para o caso brasileiro, assim como a adoção de boas práticas internacionais, conforme detalhado na <b>subseção 5.5 da presente Nota Técnica</b>.</p> <p>3.2. Além da relevância do conhecimento de distintos modelos de precificação do GLP, é mister estudar o fenômeno da Assimetria na Transmissão de Preços (ATP) ao longo da cadeia de suprimento do gás liquefeito de petróleo. A análise da ATP no mercado de GLP, aplicando metodologias estatísticas e econométricas de análise, em linha com a literatura internacional, pode contribuir para uma melhor compreensão do comportamento dos preços a jusante na cadeia do GLP, em resposta às variações dos preços à montante. Espera-se que essa avaliação traga subsídios para reflexão acerca da dinâmica e da estrutura do mercado brasileiro desse derivado de petróleo.</p>

	<p>3.3. Comentários adicionais acerca do fenômeno da Assimetria na Transmissão de Preços (ATP) são apresentados na <b>subseção 5.4 da presente Nota Técnica</b>.</p>
<p><b>Inciso III - Ações e medidas para redução da pobreza energética por meio do GLP, considerando as experiências internacionais</b></p>	<p>3.4. O estudo sobre ações e medidas para redução da pobreza energética por meio do GLP busca identificar ações e medidas que podem ser adotadas para promover o uso do GLP como uma ferramenta para a redução da pobreza energética, a exemplo do Programa Auxílio Gás dos Brasileiros.</p> <p>3.5. Com o advento do Censo Demográfico brasileiro de 2022, novos resultados sobre a configuração da população brasileira pode trazer reflexões às políticas públicas setoriais, para além do próprio mercado de GLP, inclusive (IBGE, 2023). Desse modo, recomenda-se que o estudo reflita os desafios trazidos por esse novo quadro demográfico nacional.</p> <p>3.6. Além disso, em que pese o tema da pobreza energética esteja circunscrito, no âmbito dessa proposta de estudo, no âmbito do segmento de GLP, a prospecção sobre metodologias de mensuração e de apuração do nível de pobreza energética podem servir para aplicação em outros segmentos de mercado. Por esse motivo, considera-se que a pesquisa deve ter como foco o mercado de GLP, mas sem deixar de abordar o conceito para sua eventual aplicação no setor de energia de modo geral. A esse respeito, comentários adicionais sobre os desafios de mitigação da pobreza energética no Brasil são apresentados na <b>subseção 5.3 da presente Nota Técnica</b>.</p> <p>3.7. Por fim, a oportunidade de se realizar benchmark internacional acerca das políticas públicas voltadas para o combate à pobreza energética e das formas pelas quais os diferentes mercados nacionais implementaram suas estratégias permitirá avaliar as melhores opções para o caso brasileiro. Maiores detalhes sobre a estratégia de benchmarking são apresentados na <b>subseção 5.5 da presente Nota Técnica</b>.</p>
<p><b>Inciso IV - Ações e medidas para a promoção da concorrência e atração de investimentos no mercado de GLP, considerando as experiências internacionais</b></p>	<p>3.8. A concorrência é essencial para promover a eficiência econômica, a proteção dos interesses do consumidor e a atração de investimentos, elementos essenciais para a garantia do abastecimento de GLP e para a inovação tecnológica setorial. A esse respeito, estudo da Empresa de Pesquisa Energética lançou luz, de modo prospectivo, sobre Oferta, Demanda, Investimentos e o Abastecimento de GLP no Brasil, buscando sinalizar os desafios para o equilíbrio de mercado presente e futuro, incluindo reflexões relacionadas aos gargalos logísticos e de investimentos no setor (EPE, 2022). O estudo a ser desenvolvido pelo Grupo de Trabalho buscará avaliar a ações e medidas para promoção da concorrência e atração de investimentos no mercado de GLP, em continuidade e complemento a esse estudo da EPE e ao Plano Decenal de Energia, tendo em vista os objetivos e princípios da Política Energética Nacional, definidos no art. 1º da Lei nº 9.478/1997.</p>
<p><b>Inciso V - GLP Renovável - BioGLP</b></p>	<p>3.9. A transição energética deverá ocorrer em um espectro amplo de produtos e aplicações, incluindo no segmento de GLP, através, principalmente, do BLP Renovável (ou BioGLP). A proposta do estudo é identificar o potencial brasileiro de produção e comercialização do bioGLP, avaliando: (i) as experiências internacionais vigentes, (ii) as perspectivas advindas das políticas públicas para os combustíveis sustentáveis avançados, (iii) as aplicações que possam agregar valor às cadeias produtivas e viabilizar a introdução desse produto na matriz energética nacional, em condições viáveis econômica e tecnicamente.</p> <p>3.10. Há que se mencionar que o mercado de bioGLP está se desenvolvendo de modo acelerado ao redor do mundo e tem sido tema recorrente nas principais conferências e publicações globais e regionais sobre o tema, conforme destacado pela World Liquid Gas Association em seu sítio eletrônico. Hoje, a produção global de bioGLP é de 300 mil toneladas por ano, concentrada sobretudo na Europa (EPBR, 2024). Desse modo, torna-se relevante introduzir o debate sobre o assunto no âmbito de políticas públicas nacionais.</p> <p>3.11. Inobstante essas observações sob a ótica de políticas públicas, destacam-se iniciativas do setor privado no sentido de acelerarem o processo de pesquisa, desenvolvimento, produção experimental e comercialização no Brasil. É o caso da parceria entre a Refinaria Riograndense e a Ultragas (EPBR, 2024) e da Copa Energia e USP (MEGAWHAT, 2023). No primeiro caso, para a produção do bioGLP, a Riograndense adaptou uma das unidades de craqueamento catalítico para usar o óleo de soja no lugar do petróleo. O objetivo da Ultragas é avaliar o desempenho do produto menos poluente, com estimativa de emissões de carbono até 80% menores do que o GLP tradicional. A estimativa é de expansão da capacidade da Refinaria Riograndense nos próximos dois anos para entregar até 30 mil toneladas anuais. Esses primeiros volumes estão sendo direcionados para clientes das indústrias têxtil e alimentícia, que trabalham com geração térmica e já eram atendidos pela Ultragas com os botijões tradicionais.</p> <p>3.12. Comentários adicionais acerca do tema da transição energética como estratégia nacional são apresentadas na <b>subseção 5.2 da presente Nota Técnica</b>.</p>

Tabela 3. Síntese dos temas e argumentos para escolha dos assuntos no âmbito do estudo referente ao mercado nacional de gás liquefeito de petróleo.

## SEÇÃO 5 - CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS SOBRE OS TEMAS DOS ESTUDOS

### Subseção 5.1 - Comentários sobre menções aos temas dos mercados selecionados em Documentos Oficiais anteriores

#### a) Sobre o estudo referente à combustíveis aquaviários

4.16. Como comentado, o CNPE instituiu o Programa Combustível do Futuro e criou CT-CF, para propor medidas para incrementar a utilização de combustíveis sustentáveis em todos os modos de transporte, com vistas à descarbonização da matriz energética de transporte nacional e o incremento de eficiência energética dos veículos. O CT-CF iniciou suas atividades aprovando a formação de Subcomitês Técnicos, a metodologia de planejamento e seus planos de ação, dentre esses o Subcomitê de Combustíveis Marítimos.

4.17. De acordo com o relatório produzido por esse grupo, a falta de uma estratégia brasileira (MME, 2023c, vide SEI nº 0846511), visando fazer frente às metas previstas no médio e longo prazo na Estratégia Inicial de redução dos gases de efeito estufa da Organização Marítima Internacional (sigla em inglês, IMO – *International Maritime Organization*), foi identificada como ponto a ser trabalhado em relação aos combustíveis para descarbonização do transporte marítimo.

4.18. Consta no documento produzido pelo Subcomitê Combustíveis Marítimos recomendações com o propósito de auxiliar as autoridades brasileiras na definição das melhores opções de combustíveis sustentáveis para o transporte marítimo sob a perspectiva nacional, assegurando ao país os efeitos positivos da economia de baixo carbono:

- (1) o estudo da utilização de combustíveis sustentáveis no transporte marítimo, precedida de avaliação de ciclo de vida completo do combustível e que incluam testes em motor de bancada e de campo para comprovação dos requisitos de qualidade da formulação e adequação ao uso;
- (2) o mapeamento dos ajustes necessários para inclusão dos biocombustíveis marítimos no RenovaBio pelo Ministério de Minas e Energia;
- (3) o mapeamento dos ajustes necessários para inclusão dos biocombustíveis marítimos na RenovaCalc pela Embrapa e Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis;
- (4) o fomento das linhas de pesquisa para biocombustíveis no transporte marítimo, sugeridos por esse Subcomitê por meio da Nota Técnica nº 43/2022/DBIO/SPG pelo Ministério de Minas e Energia;
- (5) avaliação pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis da inclusão na agenda regulatória a edição de ato normativo semelhante à Resolução ANP 58, de 10/11/2011, que regulamenta o uso experimental de biodiesel em mistura com os óleos marítimos, bem como outros possíveis ajustes de atos normativos sobre o uso do HVO e outros biocombustíveis no modal marítimo;
- (6) a elaboração de estudo pelo Ministério de Minas e Energia visando a escalabilidade da produção dos biocombustíveis para atender a uma possível demanda do transporte marítimo;
- (7) verificar a pertinência da inclusão da amônia no Programa Nacional do Hidrogênio pelo Ministério de Minas e Energia;
- (8) a elaboração de estudo pelo Ministério da Infraestrutura visando a proposição de medidas relacionadas às instalações de infraestrutura para produção, armazenamento e distribuição dos combustíveis marítimos de baixa ou zero emissão de GEE, levando em consideração a cadeia logística, a fim de minimizar emissões na fase de transporte dos combustíveis;

(9) a elaboração de estudo pelo Ministério da Infraestrutura visando a proposição de medidas relacionadas às instalações portuárias, tanto de infraestrutura logística quanto operacionais, de forma a contribuir com o aumento da eficiência e a descarbonização do transporte marítimo;

(10) a proposta de realização de reuniões periódicas para manutenção do acompanhamento das discussões sobre qualidade dos combustíveis marítimos no âmbito da ISO pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, trazendo os avanços para especificação nacional, de forma a contribuir para o incremento da eficiência energética e para a redução da intensidade de carbono do transporte marítimo;

(11) a elaboração de documentos informativos a serem encaminhados para a Comissão Coordenadora para os Assuntos da IMO, a fim de serem submetidos pelo Brasil à IMO sobre:

a. o *RenovaBio*, pelo Ministério de Minas e Energia, em conjunto com a EMBRAPA e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis sobre o *RenovaBio*, visando a divulgação do programa, *sobretudo com relação ao processo de certificação da produção de biocombustíveis e da confiabilidade sobre a origem da matéria-prima de áreas que atendem critérios de não supressão de vegetação nativa*; b. o *Programa Combustível do Futuro*, pelo Ministério de Minas e Energia, visando a divulgação do avanço brasileiro rumo à descarbonização do setor pelo uso de biocombustíveis; c. o *Biodiesel no Brasil*, pelo Ministério de Minas e Energia, com o apoio das associações de produtores de biodiesel visando a divulgação; d. a importância para a descarbonização do setor marítimo da contribuição dos combustíveis fósseis de baixo carbono, obtidos por petróleo com menor pegada de carbono, processos de refino com menor emissões associadas, coprocessamento de correntes renováveis no refino e mistura de correntes oriundas de plantas dedicadas, como por exemplo, óleo diesel renovável e do HVO; e. *Reforçar a importância da Análise do Ciclo de Vida (ACV) completo das alternativas para os combustíveis marítimos para atendimento às metas da IMO para 2030 e 2050 e com isso evitar a introdução de alternativas que se beneficiem somente das avaliações TtW (Tank-to-Wake)*; f. *Reforçar a importância dos benefícios da adoção de diferentes modelos de cadeias de custódia, podendo incluir balanço de massa e book and claim, possibilitando redução de tempo*.

(12) a criação de um fórum para o acompanhamento dos encaminhamentos propostos por este Subcomitê e acompanhamento da evolução das medidas de redução dos GEE no âmbito da IMO, a fim de que o grupo siga contribuindo com propostas de ações governamentais para descarbonização do transporte marítimo.

4.19. Em linha com essas recomendações, a Organização Marítima Internacional adotou, no dia 23 de julho de 2023, a Estratégia Global para Redução das Emissões de GEE no Transporte Aquaviário (IMO, 2023), a qual traz os níveis de ambição que se traduzirão em metas futuras de descarbonização setorial, conforme se extrai a seguir:

**Levels of ambition directing the 2023 IMO GHG Strategy are as follows:**

1. carbon intensity of the ship to decline through further improvement of the energy efficiency for new ships to review with the aim of strengthening the energy efficiency design requirements for ships;
2. carbon intensity of international shipping to decline to reduce CO2 emissions per transport work, as an average across international shipping, by at least 40% by 2030, compared to 2008;
3. uptake of zero or near-zero GHG emission technologies, fuels and/or energy sources to increase uptake of zero or near-zero GHG emission technologies, fuels and/or energy sources to represent at least 5%, striving for 10%, of the energy used by international shipping by 2030; and
4. GHG emissions from international shipping to reach net zero to peak GHG emissions from international shipping as soon as possible and to reach net-zero GHG emissions by or around, i.e. close to, 2050, taking into account different national circumstances, whilst pursuing efforts towards phasing them out as called for in the Vision consistent with the long-term temperature goal set out in Article 2 of the Paris Agreement.

**Indicative checkpoints**

Indicative checkpoints to reach net-zero GHG emissions from international shipping:

1. to reduce the total annual GHG emissions from international shipping by at least 20%, striving for 30%, by 2030, compared to 2008; and
2. to reduce the total annual GHG emissions from international shipping by at least 70%, striving for 80%, by 2040, compared to 2008.

**b) Sobre o estudo referente aos combustíveis de aviação**

4.20. O Subcomitê "Abastecimento de Combustíveis de Aviação", executado no âmbito do Comitê Técnico Integrado para o Desenvolvimento do Mercado de Combustíveis, demais Derivados de Petróleo e Biocombustíveis (CT-CB), produziu relatório publicado em janeiro de 2021. Ao longo de oito meses de trabalho foram discutidos diversos aspectos envolvidos na cadeia de QAV, da refinaria à asa do avião. Entre os pontos discutidos, foram destacados como aqueles mais enfatizados pelas partes ouvidas: a alta concentração de mercado, no suprimento e na distribuição, com muitos estados atendidos exclusivamente por uma ou duas distribuidoras; a dificuldade de acesso à infraestrutura de abastecimento de QAV contida nos aeroportos; a necessidade de ampliação do livre acesso aos terminais aquaviários e à infraestrutura de internalização de QAV; e o baixo interesse no ingresso ao mercado de combustíveis de aviação, mesmo havendo diversificação na distribuição de outros combustíveis líquidos (MME, 2021).

4.21. Além do documento reunir importantes informações sobre o mercado nacional de querosene de aviação e sua distribuição, traz recomendações (MME, 2021).

Diante do exposto, a partir deste relatório inicial, este Subcomitê recomenda que:

1. Seja criado um grupo de trabalho para estudar a tributação nacional e as práticas tributárias internacionais do QAV.
2. A ANAC e a ANP deem continuidade, de maneira coordenada, no âmbito de suas respectivas agendas regulatórias, aos estudos para aprimoramento da regulação em curso, no sentido de promoverem um ambiente de mercado competitivo e reduzirem possíveis barreiras de entrada a novos investidores, com foco em:
  - a) tornar mais efetivo o livre acesso, em condições não discriminatórias, de fornecedores de combustíveis aos aeródromos;
  - b) revisar os modelos de negócio de operação/suprimento de combustíveis de aviação, sobretudo quanto às condições de acesso às instalações, considerando alternativas levantadas pelo GT ANP/ANAC;
  - c) concluir a revisão da regulação de acesso de terceiros a terminais aquaviários (Portaria ANP nº 251/2000), conforme recomendação apontada no relatório elaborado no âmbito da iniciativa Abastece Brasil sobre infraestrutura para movimentação de derivados de petróleo; e
  - d) aumentar a transparência e publicidade das informações relacionadas à garantia do acesso de terceiros às infraestruturas de QAV em todos os elos da cadeia de suprimento, incluindo os aeródromos.
3. A ANP prossiga com os estudos de viabilidade e de benefícios da introdução do combustível JET A no mercado brasileiro.
4. O MME atue na promoção da concorrência e na atração de investimentos nos elos de produção e importação de QAV.
5. O MINFRA promova/estimule o aumento da atratividade a investimentos privados no setor portuário e aeroportuário, com regras que favoreçam a concorrência e a eficiência das operações logísticas e de importação de combustíveis de aviação.
6. O Cade prossiga com a análise do processo do caso Gran Petro com celeridade, buscando inclusive avaliar pontos de oportunidades de melhorias regulatórias que possam ser endereçados aos órgãos pertinentes.
7. Seja realizado novo estudo dois anos após a publicação deste relatório, a fim de monitorar a implementação das recomendações e seus impactos no mercado de QAV, bem como identificar novas ações e medidas para promoção da concorrência e atração de investimentos.

4.22. Por outro lado, o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) instituiu o Programa Combustível do Futuro e criou um Comitê Técnico Combustível do Futuro (CT-CF), para propor medidas para incrementar a utilização de combustíveis sustentáveis em todos os modos de transporte, com vistas à descarbonização da matriz energética de transporte nacional e o incremento de eficiência energética dos veículos, o que se alinha à recente escolha do Brasil como País Líder no tema "Transição Energética" no Diálogo de Alto Nível das Nações Unidas sobre Energia (SEI nº 0846531).

4.23. O desenvolvimento dos trabalhos culminou na identificação da elaboração de política pública. Nesse sentido, o Projeto de Lei nº 4516/2023, também conhecido como PL do Combustível do Futuro, apresentado pelo Executivo em setembro de 2023, propõe a instituição do Programa Nacional de Combustível Sustentável de Aviação (ProBioQAV), que tem como objetivo o incentivo à pesquisa, à produção, à comercialização e ao uso energético do combustível sustentável de aviação (SAF), de que trata o inciso XXXII do caput do art. 6º da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, na matriz energética brasileira (MME, 2023a).

4.24. Em caso de aprovação, o programa, liderado pelo Ministério de Minas e Energia, visa promover a produção do SAF, obtido a partir de matérias-primas renováveis como gorduras de origem vegetal e animal, cana-de-açúcar, etanol, resíduos, ou outras fontes de baixo carbono. O objetivo é fomentar o uso e a fabricação do SAF, reduzindo, de forma gradual, a quantidade de CO<sub>2</sub> emitida pelo setor aéreo. A proposta almeja, inclusive, estabelecer a indústria de SAF no país, o que também deverá contribuir para o cumprimento de compromissos internacionais de descarbonização já firmados pelo setor aéreo nacional. De forma inédita no mundo, o Brasil deverá ter uma meta de redução de emissões a partir do uso de SAF. A meta prevista é que, até 2037, a redução mínima das emissões desse setor seja de 10% (MME, 2023a).

c) Sobre o estudo referente ao gás liquefeito de petróleo (GLP).

4.25. Em agosto de 2021, o Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU) - Acórdão nº 1.876/2021 - deliberou encaminhamentos para várias pastas ministeriais com base nos resultados de uma auditoria operacional a respeito da existência de riscos à garantia de abastecimento e da competitividade nos mercados resultantes dos desinvestimentos da Petrobras no segmento do refino de petróleo. O estudo realizou um panorama do setor de petróleo e seus derivados, apontando os principais gargalos logísticos, de instalações de refino, de armazenamento, dentre outras infraestruturas, que são necessárias para garantir a demanda projetada a médio prazo por vários estudos de planejamento do setor. No que atine ao GLP, destacam-se os seguintes excertos:

80. De acordo com a International Energy Agency - IEA (2017), o Brasil é o 5º maior consumidor de GLP de uso residencial do mundo, atrás apenas de China, Índia, Rússia e Indonésia. O uso residencial é responsável por cerca de 80% do consumo de GLP, sendo os 20% restantes alocados para o uso comercial/industrial. Todavia, o País não é autossuficiente na produção desse derivado. A soma das produções das refinarias e das UPGN não atende à demanda doméstica e o déficit é suprido por importações que representam cerca de 27% da demanda nacional. Ou seja, cerca de um entre quatro botijões de 13 kg é envasado com GLP importado.

81. Além disso, 80% da produção é concentrada em quatro estados: São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Amazonas. O balanço regional do GLP indica que as regiões Sudeste e Norte são superavitárias, enquanto as demais são deficitárias, conforme Tabela 4. Essa configuração demanda alternativas para transporte do produto.

(...)

130. **Em apertada síntese, o presente achado identifica riscos em ambas as perspectivas. A situação encontrada aponta para riscos à garantia de abastecimento de GLP e à competitividade na maior parte dos mercados resultantes dos desinvestimentos. Tais riscos se apresentam em função de uma infraestrutura de suprimento e movimentação de combustíveis disponível e projetada não se mostrar suficiente ao atendimento das demandas projetadas dentro dos padrões objetivos, sobretudo em face do novo modelo de mercado surgente.**

(...)

135. Com base no exposto, verifica-se que a dependência externa do Brasil para suprimento de gasolina, diesel e GLP aumentará pelo menos 10% nos próximos dez anos, **aspecto que impõe ainda maior relevância à infraestrutura logística para internalização das importações.**

(...)

212. De 2016 a 2019, quase toda a importação de GLP foi realizada pela Petrobras pelos portos de Suape e Santos (96% do total), conforme ilustra o Gráfico 11. O terminal de Pecém movimentava apenas GNL (Gás Natural Liquefeito). Suape movimentava mais que a soma dos outros dois. Além de suprir o déficit da região Nordeste, ainda funciona como porto de transbordo de carga importada para as demais regiões. Já o Terminal de Alemoa, em Santos, além de ser o terceiro maior recebedor de GLP importado, também tem importância no escoamento do excedente produzido na região Sudeste, pois é interligado à Revap e a Replan para movimentação de GLP.

213. SINDIGAS (2017) anotou que a primeira barreira para a eficiência na movimentação do GLP se dá antes mesmo de iniciar sua jornada em território nacional. **A limitada tancagem para abastecimento primário existente no País restringe a recepção de grandes navios importadores a apenas dois portos, ambos com restrições e ineficiências operacionais: Santos e Suape.**

214. O porto de Suape é a principal porta de entrada de GLP no Nordeste e o único porto no País capaz de receber produto do exterior em navios de 44 mil toneladas. Ocorre que **Suape não dispõe de infraestrutura de tancagem em terra suficiente para armazenagem da demanda regional de GLP.** A solução que perdura há anos é o recebimento do GLP importado por meio de uma embarcação denominada navio-cisterna, afretada pela Petrobras. Esse navio funciona como um tanque flutuante, passando a maior parte do tempo atracado. Não apenas permite a internalização do GLP importado para os estados do Nordeste, como também o transbordo desta carga para outras regiões do País. Solução similar é adotada para o abastecimento de GLP no Rio Grande do Sul durante o inverno.

215. Já o porto de Santos tem a tancagem necessária para receber a carga do exterior, mas é o porto mais movimentado do País atualmente e se encontra muito próximo do seu limite para movimentação de combustíveis, o que traz graves ineficiências e frequentes atrasos para carga e descarga de navios. Sua operação é restringida pelo calado do porto e limita o porte das embarcações que podem atracar ali.

216. A Petrobras é forçada a descarregar parte do produto importado no porto de Suape antes de seguir para Santos. A situação é agravada ainda pelo fato da movimentação de GLP competir por espaço no cais com outros combustíveis como o diesel, o que deve se acentuar ao longo dos próximos anos e tende a agravar a situação do abastecimento do produto no Sudeste.

(grifos acrescidos)

4.26. Em julho de 2022, a Controladoria Geral da União (CGU) apresentou o resultado de uma auditoria (CGU, 2022) realizada na ANP e na Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), tendo por objeto a avaliação da adoção de medidas regulatórias para o tratamento das ineficiências na logística do mercado de gás liquefeito de petróleo (GLP), considerando a concentração de mercado e a logística das operações de transporte, envase e distribuição. Entre os resultados obtidos, destacam-se:

Sobre a questão de auditoria relacionada à disponibilidade e suficiência da infraestrutura ao consumidor final, os exames constataram que há assimetria de preços entre regiões do Brasil, que impacta a economia e a elasticidade da oferta e da demanda do combustível. O cenário ocorreu devido a Estados Federais possuírem diferenças na variedade de infraestrutura de abastecimento primário e de instalações complementares (refinarias, UPGN, dutos, terminais, portos, bases de envase, centros de troca e fábricas de recipientes), bem como de modais de transporte (rodoviário, ferroviário e aquaviário) que influencia a composição dos custos do combustível. **Há oportunidade de melhoria na infraestrutura da logística de abastecimento de GLP, a fim de racionalizar a eficiência alocativa dos custos, por meio de incentivos regulatórios indutores de investimentos para a expansão da infraestrutura.**

Quanto a questão de auditoria a respeito da adequabilidade da infraestrutura de tancagem da cadeia logística do GLP, os exames constataram que **há déficit de armazenagem** nas regiões do Porto de Suape/PE e da Lagoa de Patos/RS, que há impossibilidade de sanção regulatória por eventual descumprimento de estoque mínimo pelas empresas de distribuição e que não há monitoramento imediato do escoamento, os quais impactam a internalização do GLP importado e a emergência para solucionar eventual insuficiência de oferta do combustível. O cenário ocorreu em função de **insuficiência de instalações para movimentações do produto**, de indisponibilidade de acesso por terceiros a infraestruturas essenciais de terminais aquaviários e de dutos longos de transporte da Petrobras, de dificuldades na definição de regulação para o acesso a infraestruturas essenciais, de a Resolução ANP nº 05/2015 estar suspensa judicialmente por falta de comprovação da sustentabilidade econômica da cobrança dos estoques mínimos e de acompanhamento não ágil do fluxo de movimentação do produto.

**Há oportunidade de melhorias na infraestrutura de tancagem, a fim de controlar o risco de desabastecimento do combustível**, por meio de soluções regulatórias para: facilitar a internalização do GLP importado, notadamente em regiões deficitárias do produto como no estado do Rio Grande do Sul; garantir estoques mínimos de distribuição; potencializar a tempestividade do monitoramento do mercado; e atualizar as regras de compartilhamento de infraestruturas essenciais.

(grifos acrescidos)

4.27. Tais achados do TCU e da CGU denotam a preocupação com a infraestrutura necessária ao abastecimento de GLP, o que reforça a proposição de iniciativas no sentido de buscar ações para fomentar a atração de investimentos em infraestruturas do setor de petróleo e seus derivados.

4.28. Ademais, no âmbito do CT-CB, em setembro de 2020, foi publicado o Relatório do Subcomitê Novo Cenário *Downstream* Tema: Infraestrutura para movimentação de derivados de petróleo, trabalho coordenado pelo Ministério de Minas e Energia e executado com representantes do Ministério da Economia, Ministério da Infraestrutura, Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos, Agência Nacional de Transportes Aquaviários, Empresa de Pesquisa Energética e Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência. Com relação ao GLP, ressalta-se o seguinte trecho do referido documento:

Visualiza-se que existe uma **possibilidade de aprimoramentos** da regulação dos Ministérios setoriais no sentido de avaliar a conveniência e oportunidade de **incluir categorias de infraestrutura** apontadas no presente que não estejam elencadas no normativo vigente **como beneficiárias das políticas públicas do REIDI** e dos Projetos Prioritários para fins de emissão de debentures incentivadas, de forma a garantir que atração de investimentos privados para o desenvolvimento do mercado de combustíveis.

Para tal, será necessário também avaliar a conveniência e oportunidade de alteração do Decreto que regulamentou o REIDI, em especial, para inclusão de categorias de infraestrutura que atualmente não estão elencadas nos setores dos projetos beneficiários do regime especial, **como por exemplo o segmento de refino de petróleo e de distribuição de GLP.**

Além disso, recomenda-se que os aprimoramentos da regulação dos Ministérios setoriais também observem simplificações dos requisitos e procedimentos, de forma a desburocratizar a concessão do enquadramento no REIDI e aprovação dos projetos como prioritários para fins de emissão de debentures incentivadas, em atendimento ao Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017, que dispôs sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, com destaque para a observação da presunção de boa-fé, eliminação de formalidades e exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido, além de vedação

da exigência de apresentação de documentos comprobatórios de regularidade da situação que constem em base de dados oficial da administração pública federal, dentre outros. (grifos acrescidos)

4.29. Nota-se ainda que o Relatório realça a importância dos terminais na cadeia logística de combustíveis e que os altos investimentos necessários são barreiras que podem limitar novos projetos:

O terminal aquaviário é uma categoria de instalação decisiva no incremento da competitividade, já que para médias e longas distâncias o modo aquaviário tem custo de frete por tonelada-quilômetro dos mais baixos. No entanto, os altos investimentos necessários e outras barreiras físicas, geográficas e burocráticas podem limitar a sua implantação.

4.30. Nas considerações finais, o grupo sugere a adoção de uma lista de iniciativas, com destaque para o item *vi*:

- i. definição de diretrizes pelo CNPE para transição do abastecimento de GLP com a venda das refinarias;
- ii. definição de diretrizes pelo CNPE para o desenvolvimento da infraestrutura para armazenagem e movimentação de combustíveis;
- iii. definição de diretrizes pelo CNPE para a coordenação do abastecimento nacional com a venda das refinarias;
- iv. conclusão da revisão da regulação de acesso de terceiros a terminais aquaviários (Portaria ANP nº 251/2000);
- v. revisão da regulação de uso, por terceiros interessados, de dutos de transporte destinados à movimentação de petróleo, seus derivados e biocombustíveis (Resolução ANP nº 35/2012); e
- vi. **avaliação de alteração do Decreto nº 6.144, de 3 de julho de 2007, para inclusão de projetos de infraestrutura de refino de petróleo e de distribuição de GLP no regime do REIDI**  
(grifos acrescidos)

## Subseção 5.2 - Comentários sobre Transição Energética

4.31. A relevância do tema transição energética para o Governo Federal está materializado em inúmeras ações, começando pela estrutura organizacional e governança dentro do MME. O Decreto nº 11350, de 1º de janeiro de 2023, que aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Ministério de Minas e Energia e remaneja cargos em comissão e funções de confiança, foi responsável pela criação de uma secretaria voltada para a transição energética, a Secretaria Nacional de Planejamento e Transição Energética. Ademais, a transição e segurança energética são eixos principais do pasta dentro do Novo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com R\$ 540,3 bilhões de investimentos (MME, 2023b).

4.32. No Fórum Econômico Mundial, que aconteceu entre os dias 15 e 19 de janeiro de 2024, o MME tem afirmado o compromisso do Brasil com a transição energética (MME, 2024a):

“O Brasil está praticando as políticas públicas no sentido de valorizar a economia verde. Nós entendemos que fora da sustentabilidade não há salvação para a economia. Para isso, nós usamos todas as nossas potencialidades e os nossos investimentos. A transição energética já não é mais uma discussão ideológica ou uma discussão acadêmica, todos são convergentes em entender a importância para a preservação do planeta, da transição energética. Mas ela tem um outro vetor claro, que é o vetor econômico, é a nova economia da sociedade, que é a economia verde”, disse o ministro.  
(...)

Alexandre Silveira afirmou que o Brasil é um exemplo para o mundo na transição energética e um solo fértil para investimentos. O ministro ressaltou as potencialidades do país, com a matriz energética 88% limpa e renovável e os recentes investimentos em linhas de transmissão e programas de descarbonização da Amazônia e do setor de mobilidade, incentivando os biocombustíveis. Além disso, destacou que o Brasil possui estabilidade política, social e um ambiente regulatório estável, que respeita contratos. Por fim, reforçou que a transição energética também tem como objetivo e combater as desigualdades. “O Brasil é um solo fértil para investimentos, e uma das formas da gente fazer com que essa transição seja justa é manufacturar as nossas riquezas e se reindustrializar, gerando emprego, renda e combatendo as desigualdades. Esse é o grande propósito das políticas públicas implementadas no Brasil sobre a liderança do presidente Lula”, finalizou.

4.33. No mesmo evento, foi ressaltada a importância dos biocombustíveis para a transição energética (MME, 2024b):

O ministro Alexandre Silveira ressaltou ainda a oportunidade das potencialidades de descarbonizar a matriz de transporte de mobilidade através dos biocombustíveis brasileiro. “O presidente Lula, no seu primeiro mandato, reforçou a política do etanol. Graças a isso, hoje nós temos matéria prima abundante no Brasil para poder estabelecermos o mandato para o combustível sustentável de aviação, o diesel verde e outras fontes energéticas fundamentais”, enfatizou.

4.34. No âmbito das estratégias globais de descarbonização dos setores aéreo e marítimo, é mister destacar o Relatório World Energy Outlook 2023, que traz o estado da arte tanto do segmento dos combustíveis marítimos quanto no segmento dos combustíveis de aviação, destacando ora os esforços multilaterais, quanto as iniciativas nacionais na mesma direção (AIE, 2023b).

4.35. Em relação ao esforço de descarbonização no setor marítimo internacional, destaca o papel da Organização Marítima Internacional (IMO), que, em julho de 2023, adotou estratégia para zerar as emissões líquidas de gases de efeito estufa no setor marítimo até o ano de 2050, em que pese ainda não estejam definidos mecanismos para sua implementação (AIE, 2023b, p. 132), *in verbis*:

In July 2023, the International Maritime Organization adopted a version of its greenhouse gas emissions strategy that looks to achieve net zero emissions from international shipping by 2050, however, enforcement mechanisms have yet to be decided.

4.36. Além disso, reforça a existência de políticas públicas (nacionais e comunitárias) voltadas à redução da pegada de carbono do combustível marítimo, em especial na União Europeia e nos Estados Unidos, onde os governos adotaram como estratégia a integração do setor marítimo no escopo de políticas existentes (AIE, 2023b, p. 115), conforme se depreende do excerto a seguir:

The European Union decision to include maritime emissions in the EU Emissions Trading System (EU ETS) and the International Maritime Organization revision of its greenhouse gas strategy both boost efforts to decarbonise shipping. The FuelEU Maritime initiative and the US Clean Shipping Act support efforts to do the same by incentivising the use of cleaner fuels.

4.37. No que tange à descarbonização do setor aéreo e às estratégias de implementação de políticas públicas para estruturar o mercado de combustível sustentável de aviação, o mesmo relatório destaca que a aviação é responsável por mais de 2% das emissões do setor de energia, sendo necessárias diversas estratégias concomitantes para se reduzir a pegada de carbono setorial. As melhorias na aerodinâmica e nos materiais empregados na produção das aeronaves levaram os aviões modernos a serem quase 20% mais eficientes do que os construídos há cerca de uma década. Porém, reconhece-se que a solução de alcance dos compromissos internacionais do setor aéreo não será viável sem a implementação dos combustíveis sustentáveis de aviação, o que, em conjunto com o fato de o mesmo ser atualmente mais caro do que seu equivalente fóssil, impõe desafios de política pública de estruturação desse mercado de escala global (AIE, 2023b, p. 117), *in verbis*:

Aviation accounts for over 2% of energy-related emissions and is currently dominated by oil. A variety of parallel strategies are needed to decarbonise aviation. Improvements in aerodynamics and lightweighting materials have led modern airplanes to be nearly 20% more efficient than those built around a decade ago. There will be further improvements to come, but technology, material and design changes in aeronautics are characterised by long implementation times. Sustainable aviation fuels (SAF) offer scope to replace oil and reduce emissions, but they are still very expensive and today represent less than 0.01% of energy demand in aviation.

4.38. A respeito dos desafios de política pública, o próprio World Energy Outlook 2023 trouxe informações acerca da distribuição global das políticas públicas de suporte ao combustível sustentável de aviação (AIE, 2023b, p. 114), conforme sintetizado na Tabela 4, que demonstra, para cada linha da tabela, a quantidade de países (individualmente) ou parcela de grupos de países (coletivamente) com políticas públicas já implantadas para o SAF. O resultado revela os desafios para que a transição energética se efetive com velocidade e solidez, haja vista que a maioria dos países estão em processo de elaboração e implementação de suas políticas públicas, dentre eles o Brasil.

Países ou Grupos de Países	Países ou parcela dos Grupos de Países com políticas públicas de apoio ao SAF implementadas
Estados Unidos da América	100%

América Latina e Caribe	0%
União Europeia	100%
África	0%
Oriente Médio	0%
Eurásia	0%
China	0%
Índia	0%
Japão e Coreia do Sul	40-69%
Sudeste Asiático	10-39%

Tabela 4. Distribuição global das políticas públicas de suporte ao combustível sustentável de aviação.  
Fonte: AIE, 2023b, p. 114.

4.39. No contexto da transição energética brasileira, o advento da Resolução CNPE nº 7, de 20 de abril de 2021, que instituiu o **Programa Combustível do Futuro**, que teve como objetivo propor medidas para incrementar a utilização de combustíveis sustentáveis e de baixa intensidade de carbono, bem como da tecnologia veicular nacional com vistas à descarbonização da matriz energética de transporte nacional, nos termos de seu art. 1º. Os trabalhos do Programa consubstanciaram-se nos seguintes documentos, os quais servem também de subsídio para os estudos no âmbito do Grupo de Trabalho:

- a) **Relatório do subcomitê ProBioQAV do Programa Combustível do Futuro sobre Governança e Políticas Públicas de Incentivo à Produção de Combustíveis Sustentáveis de Aviação.** Disponível em <<https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis/combustivel-do-futuro/subcomites-1/probioqav/documentos-do-subcomite-1/estudo-1-probioqav-mme-proqr-giz-governanca-politicas-publicas-saf-oficial-1.pdf>>.
- b) **Relatório do subcomitê ProBioQAV do Programa Combustível do Futuro sobre Análise Econômica de Diferentes Rotas de Produção de Combustíveis Sustentáveis de Aviação.** Disponível em <<https://www.gov.br/mme/pt-br/programa-combustivel-do-futuro/analise-economica-diferentes-rotas-de-producao-de-saf.pdf/view>>.
- c) **Relatório do subcomitê de Combustíveis Marítimos do Programa Combustível do Futuro.** Disponível em <[https://www.gov.br/mme/pt-br/programa-combustivel-do-futuro/relatorio\\_subcomite\\_combustiveis\\_maritimos.pdf/view](https://www.gov.br/mme/pt-br/programa-combustivel-do-futuro/relatorio_subcomite_combustiveis_maritimos.pdf/view)>.
- d) **Nota Técnica nº 12/2023/DBIO/SNPG - Relatório Final do Programa Combustível do Futuro.** Disponível em <[https://www.gov.br/mme/pt-br/programa-combustivel-do-futuro/sei\\_mme-0728875-nota-tecnica.pdf/view](https://www.gov.br/mme/pt-br/programa-combustivel-do-futuro/sei_mme-0728875-nota-tecnica.pdf/view)>.

4.40. Esses documentos fornecem base para o desenvolvimento dos estudos do grupo de trabalho a ser instaurado pelo CNPE.

### Subseção 5.3 - Comentários sobre Pobreza Energética

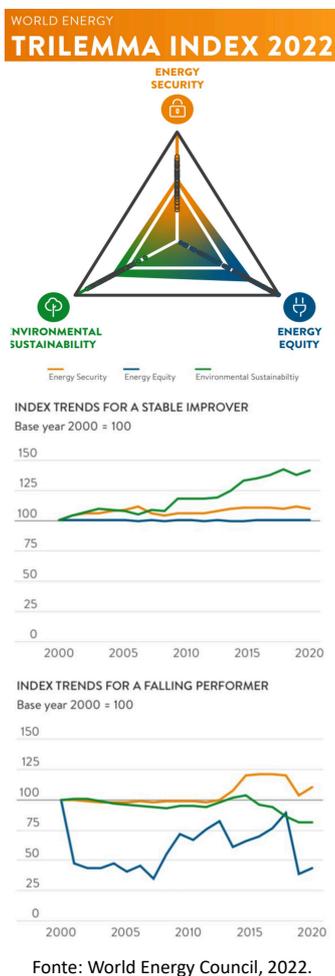
4.41. A União Europeia (UE, 2024) define pobreza energética como “uma situação em que as famílias não conseguem acessar serviços e produtos energéticos essenciais”. A Organização das Nações Unidas (ONU, 2024) define o sétimo objetivo de desenvolvimento sustentável (ODS 7) como “garantir o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todas e todos”. A Agência Internacional de Energia (AIE, 2023a) estima 880 milhões sem acesso a eletricidade e 2,4 bilhões sem acesso a tecnologias limpa de cocção.

4.42. O acesso a combustíveis e tecnologias limpas para cocção é tema prioritário no debate mundial pelo combate à pobreza energética. No Brasil, o tema da segurança alimentar (cocção) tem relação direta com o acesso ao GLP. As famílias de baixa renda, na qual o preço do botijão afeta drasticamente os orçamentos para garantir acesso à comida substituem o GLP por lenha. O uso de combustíveis sólidos não é o mais recomendado pois existe evidência dos importantes efeitos diretos na saúde e na desigualdade de gênero. Estudos da Organização Mundial de Saúde (OMS, 2022) apontam que aproximadamente 28 de cada 100 mil mortes no Brasil estão relacionadas com a poluição interna das residências. Além disso, o uso de lenha, carvão e de outras fontes tradicionais de energia para a cocção de alimentos tem consequências danosas para a saúde, prejudicando principalmente mulheres e crianças, que ficam mais expostas aos poluentes produzidos pela queima desses combustíveis. Ainda de acordo com a OMS (2023), mais de 96% da população brasileira depende primariamente de combustíveis e tecnologias limpas para cocção, sendo 81% em áreas rurais.

4.43. O tema da pobreza energética tem relação direta com o trilema energético. O trilema energético é um conceito que aborda os três principais objetivos das políticas energéticas de um país: (i) transição energética, por meio do pilar sustentabilidade ambiental; (ii) segurança energética, por meio do pilar do abastecimento; e (iii) equidade energética, por meio do pilar de combate à pobreza energética. O desafio é formular, implementar e avaliar políticas públicas que enderecem esses três componentes de modo harmonizado.

4.44. O World Energy Council consolida o Índice do Trilema Energético Mundial (*World Energy Trilemma Index*) de mais de 150 países. Os dados mais recentes, disponibilizados no Relatório de 2022, são sintetizados na Figura 1 (WORLD ENERGY COUNCIL, 2022).

Figura 1. Índice do Trilema Energético Mundial de 2022.



Fonte: World Energy Council, 2022.

4.45. A Figura 1 apresenta, entre 2000 e 2021, a evolução média do Índice para dois grupos de países, decompondo os três componentes do trilema energético (base = 100 no ano 2000). O Grupo 1 refere-se aos países com evolução estável e regular do índice (gráfico superior), ao passo que o Grupo 2 se refere aos países com involução do índice (gráfico inferior). Duas conclusões são extraídas e que evidenciam a importância do fortalecimento de políticas públicas voltadas ao combate à pobreza energética. Em primeiro lugar, dentre os países que avançaram no Trilema Energético (Grupo 1), a Equidade Energética é o único componente que não evoluiu; em segundo lugar, dentre os países que involuíram no Trilema Energético (Grupo 2), a Equidade Energética é a primeira a perder sustentação.

4.46. A mensuração da pobreza energética contempla uma miríade de metodologias, de abordagens e de segmentos de mercado, incluindo o de combustíveis (BEZERRA, 2021). O estudo deve lançar luz sobre esses elementos para avaliar medidas de política pública identificadas como passíveis de implementação, inclusive com a observância de experiências internacionais bem-sucedidas.

4.47. Por fim, deve-se mencionar que o Ministério de Minas e Energia elegeu como prioridades a consecução de uma transição energética justa e inclusiva e do combate à pobreza energética (MME, 2023g), de modo que a inclusão desse tema no rol de assuntos para estudo pelo grupo de trabalho se mostra coerente com as prioridades setoriais.

#### Subseção 5.4 - Comentários sobre Assimetria na Transmissão de Preços (ATP) para os mercados de QAV e de GLP

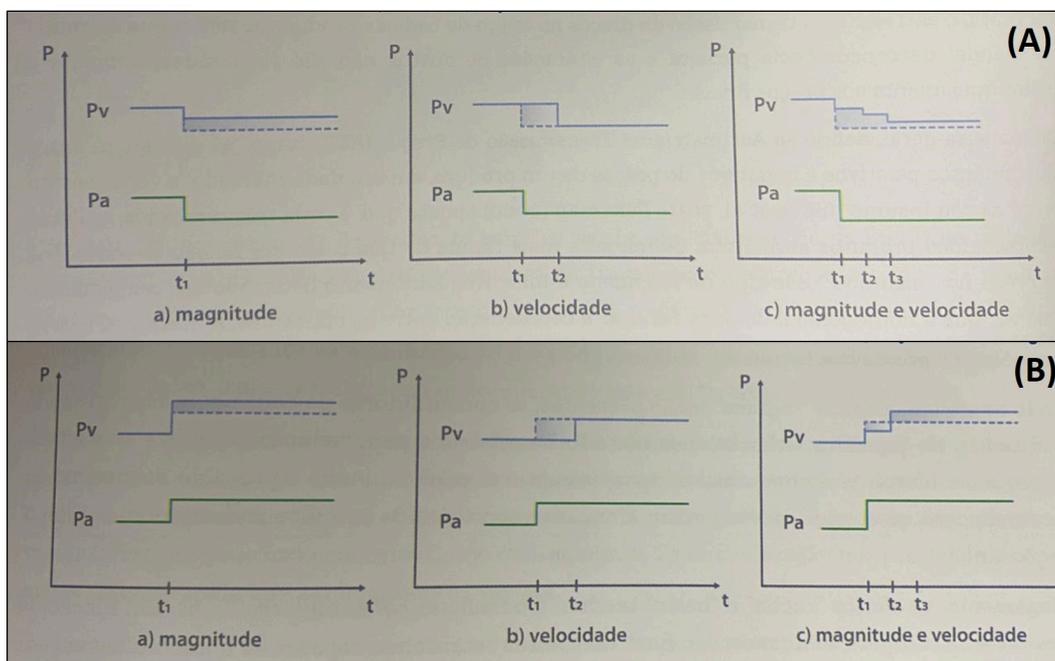
4.48. A Assimetria na Transmissão de Preços (ATP) é um fenômeno comum nos diversos segmentos de mercado de bens, amplamente tratado na literatura econômica internacional, e que decorre de divergência de ajustamento dos preços de mercado por meio de um descolamento dos preços ao longo de cadeia produtiva e de abastecimento, sendo decorrência, normalmente, de falhas de mercado (SILVA, 2011). Em síntese, a ATP ocorre quando preços a jusante reagem de forma diferente das mudanças nos preços a montante, em função das características dos preços a montante ou da variação desses preços.

4.49. Fatores relevantes para compreender a dinâmica dos mercados onde esse fenômeno é evidenciado são: (i) o processo de formação dos preços ao longo da cadeia e (ii) a transmissão das variações desses preços entre os diversos elos que a compõem. Do ponto de vista da teoria econômica, observa-se que são ricos os estudos sobre a assimetria de transmissão de preços, os quais apontam para uma variedade de razões que podem explicar o fenômeno. Nota-se que os estudos empíricos indicam que é possível a ocorrência de ATP, tanto positiva quanto negativa, na presença de poder de mercado, bem como nos mais diversos mercados, inclusive naqueles mais pulverizados (ANP, 2020b).

4.50. A título exemplificativo, a ciência econômica classifica a ATP de acordo com três critérios distintos: (i) vertical ou espacial; (ii) de magnitude e velocidade; e (iii) positiva e negativa (MEYER e VON CRAMON-TAUBADEL, 2004). Uma assimetria vertical ocorre ao longo de uma determinada cadeia produtiva. Um exemplo para esse tipo de ATP é quando os preços ao consumidor de um determinado combustível aumentam em resposta a um aumento do preço do petróleo (que impacta o custo de refino). No caso da assimetria espacial, esta guarda relação com mercados relevantes, sendo possível supor que o aumento no preço de certo combustível em certa região pode levar regiões vizinhas a também experimentarem aumentos de preços do mesmo produto. Por fim, a classificação positiva e negativa referem-se à direção de movimento do preço, elevando-se (positiva) ou reduzindo-se (negativa).

4.51. A Figura 2 detalha essas classificações para o cenário de redução de preço (Figura 2.A) e de elevação de preço (Figura 2.B).

Figura 2 Assimetria de magnitude e velocidade em um cenário de queda de preço (A) e de elevação de preço (B).



Fonte: LOSEKANN E RODRIGUES, 2022.

4.52. O fenômeno da ATP é visto na literatura acadêmica e nos órgãos de regulação setorial e de defesa da concorrência como um sinal de falha de mercado e que pode resultar em transferência de bem-estar, com vendedores desfrutando temporariamente de receitas mais altas e custos mais baixos, e os compradores não se beneficiando dos preços mais baixos na mesma velocidade. Na prática, a transmissão de preços ao longo de cadeias produtivas não segue os padrões da concorrência perfeita e as alterações de custos não são repassadas completa e instantaneamente aos preços finais (LOSEKANN e RODRIGUES, 2022, pp. 138-9).

4.53. Em relação às causas, a literatura aponta que a concorrência imperfeita é o principal determinante de assimetria na transmissão de preços. Vários aspectos de concorrência imperfeita podem ser elencados como viabilizadores do comportamento dos ofertantes de elevação de suas margens no processo de repasse de custos, como a concentração de mercado, a coordenação da oferta, a presença de empresas líderes, entre outros. Esse processo gera como consequências principais (i) a postergação e o subdimensionamento de reduções ou a antecipação e sobredimensionamento dos aumentos de preços, e (ii) geração de distorções distributivas, por meio da apropriação dos excedentes do consumidor pelos ofertantes (LOSEKANN e RODRIGUES, 2022, pp. 142-3). Nesse sentido, estudar o fenômeno da ATP, que é de normal ocorrência, implica não apenas conhecer sua dinâmica e intensidade nos distintos mercados, mas também mapear comportamentos dos agentes de mercado que possam vir a gerar conflitos distributivos em prejuízo do consumidor.

4.54. Especificamente para o mercado de combustíveis, a ANP debruçou-se sobre o tema, tecnicamente, em três ocasiões, por meio da elaboração de notas técnicas que buscaram cotejar o comportamento dos componentes dos preços dos combustíveis líquidos ao longo da cadeia de abastecimento, com foco no óleo diesel, na gasolina e no gás liquefeito de petróleo (ANP, 2019a; 2019b; 2020b) - investigação do fenômeno não é explorada para o mercado de querosene de aviação. Desses documentos, apenas o último (ANP, 2020b - SEI nº 0852302) trata da Assimetria na Transmissão de Preços do GLP, e mesmo assim para um horizonte temporal restrito compreendido entre junho de 2019 e maio de 2020. A esse respeito, torna-se relevante destacar, com excerto, os parágrafos 76 a 79 desta última nota técnica supramencionada, haja vista expor elementos substantivos acerca da ATP para o GLP no Brasil, no período avaliado:

76. O Gráfico 8 a seguir consiste na observação do comportamento dos preços médios semanais de GLP P13 na produção/importação, distribuição e revenda, bem como das margens brutas médias de distribuição e revenda, referentes ao período de junho de 2019 a maio de 2020, no Brasil. Além disso, foi indicada no gráfico uma linha com a média móvel da margem bruta média de distribuição das últimas oito semanas.

77. De modo geral, o Gráfico 8 denota uma trajetória mais suave dos preços médios de produção, distribuição e revenda de GLP P13 no Brasil no período analisado, quando comparados aos mercados de gasolina C e diesel. Também observou-se, para o GLP P13, um método de amortecimento praticado pelas distribuidoras, qual seja: em agosto de 2019 houve uma queda do GLP nas unidades produtoras, acompanhada de elevação de patamar das margens médias brutas de distribuição. Por outro lado, a partir de meados de outubro de 2019, com o início de uma trajetória altista nos preços de produção, as distribuidoras seguiram com movimento de redução de suas margens. Esse movimento só terminou com o encerramento do ciclo de alta do GLP na produção, no começo de 2020, quando se estabilizou e depois voltou a cair em período subsequente à decretação da Pandemia. Com essa estabilidade e queda do GLP nas unidades produtoras, as margens médias brutas de distribuição de GLP P13 voltaram a se elevar. Como se percebe da análise do Gráfico 8, os preços médios de distribuição e de revenda de GLP P13 ficaram praticamente estáveis ao longo de todo o período de junho de 2019 a maio de 2020 (com uma discreta variação a maior na distribuição). O preço médio de revenda oscilou sempre entre valores próximos a R\$ 69,00 e R\$ 70,00/botijão P13. Na distribuição, esses patamares ficaram próximos a R\$ 51,50 e R\$ 53,00/botijão P13. Nas unidades produtoras, podemos destacar o período pós decretação da Pandemia, quando houve uma redução acumulada de R\$ 5,00/botijão (passando do patamar R\$ 29,00/botijão P13 para R\$ 24,00/botijão P13), valor esse quase que totalmente incorporado pela margem das distribuidoras, que saltou, em média, de um nível próximo a R\$ 14,00/botijão P13 no período anterior à decretação da Pandemia, para um patamar de R\$ 18,00/botijão. As margens brutas médias de revenda, por sua vez, apresentaram certa estabilidade ao longo do período analisado, mesmo após a decretação da pandemia.

78. O Gráfico 9 (...) detalha os reajustes semanais praticados pelo produtor, distribuidor e revendedor.

79. O Gráfico 9 replica o silogismo da teoria da assimetria de transmissão de preços considerando os reajustes semanais da gasolina e do diesel. Da mesma forma, no GLP P13, há, de maneira geral, por parte das distribuidoras de GLP, um atraso no repasse dos reajustes praticados pelas unidades produtoras, sendo que tais repasses não são uniformes, tampouco, equivalentes, visto que dependem de diversos outros fatores na formação de preços. Esse comportamento também associa-se ao comportamento histórico deste preço e à estrutura de mercado e da oferta interna do produto. A área azul em destaque no Gráfico 9, sobretudo no final do período analisado, denota um represamento das quedas nas unidades produtoras, por parte dos distribuidores.

4.55. Ao se observar a literatura sobre o tema da ATP, aplicada ao mercado brasileiro de combustíveis, nota-se que há, com alguma frequência, estudos que abordam o fenômeno da ATP para o óleo diesel e a gasolina, conquanto não se verifica o mesmo para o mercado de GLP e de QAV. Em contrapartida, de um modo geral, carecem estudos que apliquem metodologias estatísticas e econométricas para a avaliação do fenômeno da ATP no mercado de combustíveis no Brasil. A proposta de estudar esse assunto no Grupo de Trabalho representa, portanto, uma oportunidade para se aprofundar esse conhecimento no âmbito governamental.

4.56. A proposta de introduzir esse tema como parte do rol a ser estudado pelo Grupo de Trabalho é aprofundar a pesquisa acerca da dinâmica da Assimetria de Transmissão de Preços tanto para o mercado de GLP quanto para o de combustíveis de aviação, abrangendo horizonte temporal extenso e com o objetivo de identificar alternativas que tenham o potencial de mitigar esse efeito sobre o mercado e, em última instância, sobre o consumidor brasileiro. Adicionalmente, a estruturação de metodologia para análise governamental desse fenômeno nesses segmentos poderá ser útil à aplicação a outros mercados.

#### Subseção 5.5 - Oportunidade de realização de *benchmark* internacional sobre os temas propostos

4.57. O conhecimento mais aprofundado acerca das estratégias de organização das políticas públicas nos mais diversos mercados nacionais constitui fator fundamental para se refletir sobre as oportunidades de melhoria das políticas públicas brasileiras para os segmentos de combustíveis aquaviário, combustíveis de aviação e de gás liquefeito de petróleo. Esse conhecimento, organizado por meio de *benchmark* internacional, manifesta-se tanto pela

compreensão do arcabouço normativo e de melhores práticas, quanto dos aprendizados acerca das estratégias que surtiram resultados e daquelas que não o lograram.

4.58. Especificamente em relação a esses mercados, o *benchmark* internacional propiciará a realização de política pública comparada, consideradas as mais diferentes realidades socioeconômicas. Assunto comum considerado fundamental reside na compreensão sobre as formas de precificação dos combustíveis selecionados e sobre as suas composições nos distintos países.

4.59. A realização do benchmark internacional de modo institucional pelo Grupo de Trabalho pode aproveitar experiências anteriores bem-sucedidas, como aquela adotada pelo Grupo de Trabalho instituído pela Resolução CNPE nº 13/2020, quando os postos da Rede Diplomática Brasileira foi utilizada para a realização de pesquisa *in loco*, nos países selecionados, sobre questões práticas, normativas e de política pública em relação a questões elaboradas pelo GT (CNPE, 2021). Por meio de lista padronizada de questões emitidas pelo Ministério das Relações Exteriores (integrante do CNPE), circunstanciando o conjunto informacional que se espera na resposta a cada questão, foi possível, naquela ocasião, obter conjunto robusto e oficial de documentos e relatos do corpo diplomático para subsidiar os trabalhos das instituições que compuseram o GT instituído pelo CNPE. Essa prática pode ser repetida em reforço ao trabalho de política pública comparada do Grupo de Trabalho que ora se propõe criar.

4.60. Com efeito, entende-se que os resultados do grupo de trabalho poderão contribuir para a formulação de políticas públicas para o mercado de combustíveis, com impactos diretos e positivos para a segurança energética, para a transição energética para a redução da dependência de derivados de petróleo, para a os interesses dos consumidores quanto à preço, qualidade e oferta de produtos, bem como para a geração de emprego e renda, temas de notório interesse público.

#### **SEÇÃO 6 – DA GOVERNANÇA DO GRUPO DE TRABALHO**

4.61. A governança do Grupo de Trabalho é descrita na minuta de Resolução, do art. 2º ao art. 6º, seguindo práticas anteriores do Conselho Nacional de Política Energética quando da criação de grupos de trabalho ou comitês cujo objetivo é estudar determinados temas.

4.62. Os dispositivos supramencionados estabelecem que:

Art. 2º O GT será composto por representantes, titular e suplente, indicados pelos seguintes órgãos e entidades:

I - Ministério de Minas e Energia, que o coordenará;

II - Casa Civil da Presidência da República;

III - Ministério da Fazenda;

IV - Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços;

V - Ministério da Agricultura e Pecuária;

VI - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação;

VII - Ministério do Planejamento e Orçamento;

VIII - Ministério de Portos e Aeroportos;

IX - Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima;

X - Ministério das Relações Exteriores;

XI - Autoridade Marítima Brasileira;

XII - Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis;

XIII - Agência Nacional de Aviação Civil;

XIV - Agência Nacional de Transportes Aquaviários;

XV - Conselho Administrativo de Defesa Econômica;

XVI - Empresa de Pesquisa Energética; e

XVII - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

§1º Os representantes dos órgãos e entidades integrantes do GT serão indicados pelos respectivos Titulares ou Secretários-Executivos, em até 30 (trinta) dias contados da publicação desta Resolução, e designados por portaria do Ministro de Estado de Minas e Energia.

§2º A critério do GT poderão ser convidados representantes de órgãos e entidades públicas e privadas relacionadas ao setor de combustíveis para participarem das reuniões e prestarem assessoramento sobre temas específicos.

§3º Caberá a Secretaria Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis do Ministério de Minas e Energia realizar as atividades de secretariado do GT.

Art. 3º O GT reunir-se-á por convocação prévia do seu Coordenador, que encaminhará a pauta dos assuntos a serem debatidos.

§1º As atividades do GT terão prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados da designação de seus membros, para a conclusão dos trabalhos e submissão dos relatórios ao CNPE.

§2º O prazo de que trata o §1º poderá ser prorrogado, mediante Portaria do Ministro de Estado de Minas e Energia.

Art. 4º As eventuais despesas dos membros do GT, decorrentes da participação nas atividades pertinentes, correrão por conta das instituições que representam.

Art. 5º A participação no GT, de que trata essa Resolução, será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.

Art. 6º A critério do Coordenador do GT, em função da natureza e da complexidade dos assuntos mencionados no art. 1º, o GT poderá ser dividido em subgrupos.

#### **SEÇÃO 7 – DAS DIRETRIZES DESDOBRADAS A TÍTULO DE INTERESSE DA POLÍTICA ENERGÉTICA NACIONAL**

4.63. A presente proposta de Resolução do CNPE traz duas diretrizes desdobradas a título de interesse da Política Energética Nacional, especificamente em relação aos mercados de combustíveis de aviação e de gás liquefeito de petróleo, *in verbis*:

Art. 7º Estabelecer como de interesse da Política Energética Nacional:

I - a conclusão das ações regulatórias relacionadas aos segmentos de combustíveis de aviação e de gás liquefeito de petróleo, pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis; e

II - a viabilização da venda direta de combustíveis de aviação pelos produtores aos operadores aéreos, respeitada a regulação da ANP.

4.64. No que tange ao disposto no **inciso I do art. 7º da proposta de Resolução**, busca-se apenas dar diretriz no sentido de explicitar ser do interesse da Política Energética Nacional que a ANP conclua as ações regulatórias referentes aos mercados de combustíveis de aviação e de GLP, conforme explicitadas na Agenda Regulatória 2022-2023 (ANP, 2024). Essa diretriz, ao passo que respeita a autonomia regulatória da Agência, também traz luz à necessidade de desfecho sobre os temas em análise, ambos de relevância para as políticas públicas setoriais.

4.65. Em relação aos combustíveis de aviação, a Ação Regulatória nº 4.18 busca revisar os marcos regulatórios dos distribuidores e revendedores de combustíveis de aviação e tem sua origem nas "discussões conjuntas com a ANAC no âmbito do CT-CB" (ANP, 2024, pp. 163-164), discussões estas que se consubstanciaram também no Relatório do Subcomitê de Combustíveis de Aviação do CT-CB, publicado em janeiro de 2021 (MME, 2021, vide SEI nº 0846515). A previsão de conclusão do rito regulatório atual é dezembro de 2025.

4.66. Em relação ao GLP, a Ação Regulatória nº 4.17 busca revisar os marcos regulatórios dos distribuidores e revendedores de gás liquefeito de petróleo (ANP, 2024, pp. 161-162), os quais, se, por um lado, abarcam diversos assuntos de relevante complexidade, por outro lado tiveram seus debates originados ainda no contexto da Agenda Regulatória 2017-2018. Porém, assim como no caso dos combustíveis de aviação, a previsão de conclusão do rito regulatório atual é dezembro de 2025.

4.67. No que tange ao disposto no **inciso II do art. 7º da proposta de Resolução**, busca-se dar diretriz no sentido de explicitar ser do interesse da Política Energética Nacional que a venda direta de combustíveis de aviação pelos produtores aos operadores aéreos, que já é suportada pela atual regulação da ANP, seja viabilizada na prática, conforme documentações técnicas já produzidas sobre o tema e aproveitando o rito regulatório em andamento pela ANP.

4.68. O tema da venda direta de combustíveis de aviação foi objeto de estudos que remontam ao ano de 2019, como no caso da Nota Técnica Conjunta nº 001/2019/ANP-ANAC (SEI nº 0855371), a qual descreve, na seção VIII.1, fatos sobre o suprimento próprio de QAV pelas companhias aéreas (*self-supply*):

Através desse modelo, as próprias companhias aéreas compram o combustível de aviação diretamente do produtor nacional ou do mercado externo. O abastecimento da aeronave (*into-plane*) poderia ser realizado pela própria companhia aérea, pela distribuidora de combustíveis ou por uma terceira empresa especializada (prestador de serviço).

O ponto central desse modelo é que as companhias aéreas poderiam comprar diretamente QAV e, assim, tanto ganhar pela negociação de grandes volumes, quanto reduzir custos, pela diminuição de um ou mais elos da cadeia (distribuição e revenda).

É importante ressaltar que esse modelo já é permitido pela regulação da ANP, através das Resoluções ANP nº 16/2010 (produtores) e nº 12/2007 (ponto de abastecimento); porém, seria necessário aprimorar ou explicitar alguns instrumentos para o efetivo acesso ao produto na refinaria e à infraestrutura (terminais aquaviários e dutos de transporte).

(...)

Esse modelo pode coexistir com os demais modelos (...).

(grifos nossos)

4.69. Na mesma linha, o Relatório de Atividades sobre Abastecimento de Combustíveis de Aviação (CT-CB, 2021, vide SEI nº 0846515), fruto do trabalho interinstitucional de Comitê Técnico instituído pelo próprio CNPE, versou, na seção 2.2.5.1, a respeito do mesmo modelo de suprimento próprio de QAV pelas companhias aéreas:

No modelo self-supply, já suportado pela atual regulamentação da ANP, seria necessário aprimorar ou explicitar alguns instrumentos para efetivo acesso à infraestrutura (terminais aquaviários e dutos de transporte) e ao produto na refinaria. As companhias aéreas comprariam o combustível de aviação diretamente do produtor nacional ou do mercado externo, e o abastecimento da aeronave (*into-plane*) poderia ser efetuado pela própria companhia aérea, pela distribuidora de combustíveis ou por uma terceira companhia especializada.

(...)

A ANP informou, ainda, que, em sua agenda regulatória para 2020, estão previstos estudos para a revisão das Resoluções ANP nº 17 e 18/200637. Entre as possibilidades em estudo, foram mencionadas: a explicitação da possibilidade de auto suprimento pelas companhias aéreas (self-supply).

(grifos nossos)

4.70. Ressalta-se que, nos termos da Agenda Regulatória da ANP, a Ação Regulatória nº 4.18, referente à revisão do marco regulatório dos combustíveis de aviação (ANP, 2024), encontra-se na etapa de elaboração da Análise de Impacto Regulatório (AIR), cuja conclusão está programada para setembro de 2024 e cuja minuta de ato normativo está programada apenas para abril de 2025, conforme Figura 3.

Figura 3. Cronograma atual da Ação Regulatória nº 4.18 (revisão do marco regulatório de combustíveis de aviação).

Cronograma	
Previsão de Início	Junho de 2023
Estudos Preliminares	Julho de 2023
AIR ou NT de Regulação	Setembro de 2024
Minuta do Ato Normativo	Abril de 2025
Início Consulta Pública	Abril de 2025
Audiência Pública	Setembro de 2025
Aprovação e Publicação	Dezembro de 2025

Fonte: ANP, 2024.

4.71. Haja vista (i) os **diversos anos de debate sobre o tema**, inclusive tendo **detalhamentos sido trazidos em relatórios e documentações técnicas governamentais**, como a Nota Técnica Conjunta nº 001/2019/ANP-ANAC e o Relatório de Atividades sobre Abastecimento de Combustíveis de Aviação, explicitados anteriormente, e (ii) o **fato de que o modelo de venda direta de combustíveis de aviação já não é vedado pela regulação vigente**, restando, nos termos trazidos pela ANP e ANAC na Nota Técnica Conjunta supracitada, ajustes complementares para "*explicitar instrumentos para efetivo acesso à infraestrutura (...)*", **entende-se como oportunidade sinalizar essa diretriz de política pública, no bojo do processo regulatório em andamento na ANP, cuja AIR da Ação Regulatória nº 4.18 apenas será apresentada em setembro de 2024**, conforme Figura 3. Desse modo, haveria tempo hábil para a agência reguladora incorporar a diretriz no contexto da regulação em revisão, realizando as avaliações metodológicas aplicáveis a esse processo revisional.

4.72. Ressalta-se ainda que essa configuração de mercado, além de não apresentar vedação regulatória no regramento vigente, tem **respaldo em experiências internacionais** (IATA e ALTA, 2018) e que o **mercado brasileiro de aviação tem realizado movimentos no sentido de viabilizar negociações comerciais que efetivem a venda direta de QAV entre os produtores e as companhias aéreas** (BOM DIA MERCADO, 2024; O ESTADO DE SÃO PAULO, 2024).

#### **SEÇÃO 8 – DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO (AIR) E DO ENQUADRAMENTO NO DECRETO Nº 10.411/2019**

4.73. No âmbito da presente minuta de Resolução do CNPE, propõe-se o seguinte conjunto de medidas:

- Criação do Grupo de Trabalho para elaborar estudos acerca de temas específicos em relação aos mercados de combustíveis aquaviários, de combustíveis de aviação e de gás liquefeito de petróleo (GLP);
- Estabelecimento, como de interesse da Política Energética Nacional, a conclusão das ações regulatórias relacionadas aos segmentos de combustíveis de aviação e de gás liquefeito de petróleo, pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis; e
- Estabelecimento, como de interesse da Política Energética Nacional, a viabilização da venda direta de combustíveis de aviação pelos produtores aos operadores aéreos, respeitada a regulação da ANP.

4.74. O Decreto nº 10.411/2020 estabelece, em seus art. 4º, os casos de dispensa:

Art. 3º A **edição, a alteração ou a revogação de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos** ou de usuários dos serviços prestados, por órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional **será precedida de AIR**.

§ 1º No âmbito da administração tributária da União, o disposto neste Decreto aplica-se somente aos atos normativos que instituíam ou modifiquem obrigação acessória.

(...)

Art. 4º A **AIR poderá ser dispensada**, desde que haja decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente, nas hipóteses de:

I - urgência;

II - ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias;

III - ato normativo considerado de baixo impacto;

IV - ato normativo que vise à atualização ou à revogação de normas consideradas obsoletas, sem alteração de mérito;

V - ato normativo que vise a preservar liquidez, solvência ou higidez:

- dos mercados de seguro, de resseguro, de capitalização e de previdência complementar;
- dos mercados financeiros, de capitais e de câmbio; ou
- dos sistemas de pagamentos;

VI - ato normativo que vise a manter a convergência a padrões internacionais;

VII - ato normativo que reduza exigências, obrigações, restrições, requerimentos ou especificações com o objetivo de diminuir os custos regulatórios; e

VIII - ato normativo que revise normas desatualizadas para adequá-las ao desenvolvimento tecnológico consolidado internacionalmente, nos termos do disposto no Decreto nº 10.229, de 5 de fevereiro de 2020.

§ 1º Nas hipóteses de dispensa de AIR, será elaborada nota técnica ou documento equivalente que fundamente a proposta de edição ou de alteração do ato normativo. (...)

(grifos nossos)

4.75. Em síntese, configuram-se os seguintes enquadramentos das propostas em relação ao Decreto nº 10.411/2020, quanto à hipótese de inaplicabilidade ou dispensa de AIR, conforme Tabela 5.

Proposta	Hipótese de Inaplicabilidade ou de Dispensa de AIR	Enquadramento no Decreto nº 10.411/2020
Criação do Grupo de Trabalho para elaborar estudos acerca de temas específicos em relação aos mercados de combustíveis aquaviários, de combustíveis de aviação e de gás liquefeito de petróleo (GLP)	Dispensa de AIR, por baixo impacto da norma proposta	Inciso III do art. 4º do Decreto nº 10.411/2020
Estabelecimento, como de interesse da Política Energética Nacional, a conclusão das ações regulatórias relacionadas aos segmentos de combustíveis de aviação e de gás liquefeito de petróleo, pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis.	Dispensa de AIR, por baixo impacto da norma proposta	Inciso III do art. 4º do Decreto nº 10.411/2020
Estabelecimento, como de interesse da Política Energética Nacional, a viabilização da venda direta de combustíveis de aviação pelos produtores aos operadores aéreos, respeitada a regulação da ANP.	Dispensa de AIR, por baixo impacto da norma proposta	Inciso III do art. 4º do Decreto nº 10.411/2020

Tabela 5. Enquadramento das propostas em relação ao Decreto nº 10.411/2020.

4.76. Portanto, recomenda-se a submissão da referida proposta de resolução do CNPE (SEI nº 0845903) à Comissão Permanente de Análise de Impacto Regulatório (CPAIR) do Ministério de Minas e Energia para avaliação da dispensa de AIR, com fulcro no inciso III do art. 4º do Decreto nº 10.411/2020.

#### **SEÇÃO 9 – DA VIGÊNCIA DA NORMA**

4.77. Com relação à cláusula de vigência, o art. 4º do Decreto nº 10.139/2019, preconiza:

Publicação, vigência e produção de efeitos do ato

Art. 4º Os atos normativos estabelecerão data certa para a sua entrada em vigor e para a sua produção de efeitos:

I - de, no mínimo, uma semana após a data de sua publicação; e

II - sempre no primeiro dia do mês ou em seu primeiro dia útil.

**Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica às hipóteses de urgência justificada no expediente administrativo.** (grifo nosso)

4.78. Propõe-se que a norma tenha **vigência imediata**.

4.79. Haja vista a relevância de se iniciarem, com brevidade, os estudos sobre os temas circunstanciados nas seções anteriores, que estão na ordem do dia do debate de políticas públicas acerca dos mercados de combustíveis aquaviários, combustíveis de aviação e gás liquefeito de petróleo, caracteriza-se, neste caso, a urgência. Registra-se ainda que o início dos trabalhos depende de indicação de representantes e publicação de portaria do Ministro de Estado de Minas e Energia com a designação dos representantes, de modo que a vigência imediata contribuirá para esse processo possa ocorrer com maior celeridade.

4.80. Adicionalmente, como as diretrizes estabelecidas a título de interesse da Política Energética Nacional, detalhadas na Seção 7 da presente Nota Técnica, têm relação temática com o processo regulatório em andamento no âmbito da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, a urgência se justifica, neste caso, pela necessidade de se publicarem essas diretrizes com a máxima antecedência possível para harmonização perante o processo de elaboração da Análise de Impacto Regulatório pela ANP sobre os marcos regulatórios dos mercados de combustíveis de aviação e de gás liquefeito de petróleo.

#### **5. DOCUMENTOS RELACIONADOS**

5.1. Minuta de exposição de motivos (SEI nº 0861853).

5.2. Minuta de resolução do CNPE (SEI nº 0845903).

#### **6. CONCLUSÃO**

6.1. Por todo o exposto, anexamos a esta Nota Técnica a minuta (SEI nº 0845903) e a Exposição de Motivos (SEI nº 0861853) da proposta de Resolução do CNPE que institui Grupo de Trabalho para elaborar estudos acerca dos mercados de combustíveis aquaviários, de combustíveis de aviação e de gás liquefeito de petróleo (GLP) e dá outras providências, a fim de subsidiar o CNPE na proposição de novas medidas e diretrizes sobre esses mercados.

6.2. Com efeito, por todos os motivos supramencionados, entende-se que a presente proposta poderá contribuir para a formulação de políticas públicas voltadas ao mercado de combustíveis aquaviários, de aviação e de gás liquefeito de petróleo, com impactos diretos e positivos para a segurança energética, para a transição energética, para a redução da dependência de derivados de petróleo, para a proteção dos interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta de produtos, bem como para a geração de emprego e renda. Esses elementos justificadores:

a) estão em **consonância com os objetivos e princípios da política energética nacional**, insculpidos nos incisos I, II, III, IV, V, VIII, IX, XI, XII, XIII, XV, XVII e XVIII do art. 1º da Lei nº 9.478/1997;

b) **coadunam-se com as competências legais do CNPE**, insculpidas nos incisos I, II, III, IV e IX do art. 2º da Lei nº 9.478/1997; e

c) têm **amparo nas diretrizes estratégicas para o desenvolvimento do mercado de combustíveis**, demais derivados de petróleo e biocombustíveis, estabelecidas pela Resolução CNPE nº 15, de 8 de junho de 2017.

6.3. **Recomenda-se à Secretaria Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis que submeta** (i) a presente Nota Técnica, (ii) a Minuta de Resolução (SEI nº 0845903) e (iii) a Exposição de Motivos (SEI nº 0861853):

a) **à Consultoria Jurídica perante o Ministério de Minas e Energia - Conjur/MME**, para elaboração de parecer jurídico; e

b) **ao Comitê Permanente de Análise de Impacto Regulatório do Ministério de Minas e Energia - CPAIR/MME**, para avaliação da dispensa de Análise de Impacto Regulatório (AIR).

É a Nota Técnica.



Documento assinado eletronicamente por **Ronny Jose Peixoto, Assessor(a) Técnico(a)**, em 22/02/2024, às 18:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Danielle Lanchares Ornelas, Coordenador(a)-Geral de Refino e Infraestrutura**, em 22/02/2024, às 18:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Aldo Barroso Cores Júnior, Coordenador(a)-Geral de Abastecimento, Sustentabilidade e Inovação**, em 22/02/2024, às 18:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo Mendonça de Lima, Assistente**, em 22/02/2024, às 18:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Deivson Matos Timbó, Coordenador(a)-Geral de Acompanhamento do Mercado**, em 22/02/2024, às 18:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Renato Cabral Dias Dutra, Diretor(a) do Departamento de Combustíveis Derivados de Petróleo**, em 22/02/2024, às 18:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://www.mme.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://www.mme.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0846660** e o código CRC **6CE0FB4E**.