



Subcomitê Novo Cenário *Downstream*

TEMA: ESTOQUES DE COMBUSTÍVEIS

AGOSTO DE 2021

MINISTÉRIO DE
MINAS E ENERGIA



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL

MINISTÉRIO DE
MINAS E ENERGIA



MINISTÉRIO DO
MEIO AMBIENTE

MINISTÉRIO DA
INFRAESTRUTURA

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA

MINISTÉRIO DA
AGRICULTURA, PECUÁRIA
E ABASTECIMENTO

CASA CIVIL

PROGRAMA DE
PARCERIAS DE
INVESTIMENTOS **PPI**



Comitê Técnico Integrado para o Desenvolvimento
do Mercado de Combustíveis, demais Derivados de
Petróleo e Biocombustíveis (CT-CB)

Relatório de Atividades: Estoques de Combustíveis

ao Conselho Nacional de Política Energética
(Decreto nº 9.928, de 22 de julho de 2019).

Brasília

Agosto de 2021





Ministério de Minas e Energia

Ministro

Bento Costa Lima Leite de Albuquerque
Júnior

Secretária Executiva

Marisete Fátima Dadald Pereira

**Secretário de Petróleo, Gás Natural e
Biocombustíveis**

José Mauro Ferreira Coelho

Ministério de Minas e Energia – MME

Esplanada dos Ministérios – Bloco "U" – 8º
andar

70065-900 – Brasília – DF

Tel.: (55 61) 2032 5555

www.mme.gov.br

Representantes do CT-CB

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA (COORDENAÇÃO)

MARISA MAIA DE BARROS

DEIVSON MATOS TIMBÓ

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

GUSTAVO HENRIQUE FERREIRA

HERIK SOUZA LOPES

MINISTÉRIO DA ECONOMIA

GUSTAVO GONÇALVES MANFRIM

MAURÍCIO MARINS MACHADO

MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA

ANTÔNIO ALBERTO CASTANHEIRA

LEANDRO MONTEIRO DE SOUZA MIRANDA

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO

CID JORGE CALDAS

SILVIO FARNESE

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE

JOSÉ LEONARDO MANISCALCO

SAMUEL VIEIRA DE SOUZA

SECRETARIA ESPECIAL DO PROGRAMA DE PARCERIA DE INVESTIMENTOS

HUGO MANOEL MARCATO AFFONSO

ODENIR JOSÉ DOS REIS

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS

CEZAR CARAM ISSA

BRUNO CONDE CASELLI

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA

RICARDO MEDEIROS DE CASTRO

FERNANDO DANIEL FRANKE

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA

MARCELO CASTELLO BRANCO CAVALCANTI

RAFAEL BARROS ARAUJO

Representantes e Colaboradores

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA (COORDENAÇÃO)

DANIEL REIS MENDES

DANIELLE LANCHARES ORNELAS

DEIVSON MATOS TIMBÓ (COORDENADOR)

MARISA MAIA DE BARROS

PEDRO HENRIQUE MILHOMEM COUTINHO

RENATO LIMA FIGUEIREDO SAMPAIO

UMBERTO MATTEI

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

GUSTAVO HENRIQUE FERREIRA

MINISTÉRIO DA ECONOMIA

EDIE ANDREETO JUNIOR

ELTON VALE

PATRÍCIA DA SILVA PEREIRA

MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA

ANTÔNIO ALBERTO CASTANHEIRA DE CARVALHO

KARLA BRANQUINHO DOS SANTOS

SECRETARIA ESPECIAL DO PPI

HUGO MANOEL MARCATO AFFONSO

ODENIR JOSÉ DOS REIS

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO

CID JORGE CALDAS

MARCO AURÉLIO PAVARINO

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP)

ADRIANA NICKEL LOURENÇO

BRUNNO LOBACK ATALLA

BRUNO VALLE DE MOURA

JULIANA DA SILVA MORETO

THIERS DE CRUZ E ALVES

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE)

FERNANDO DANIEL FRANKE

JOSÉ VALDY CAMPELO JÚNIOR

RICARDO MEDEIROS DE CASTRO

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA (EPE)

MARCELO CASTELLO BRANCO CAVALCANTI

MARINA DAMIÃO BESTETI RIBEIRO

RAFAEL BARROS ARAÚJO

RAFAEL MORO DA MATA

***Aviso:** O presente relatório reflete uma opinião técnica, não representa necessariamente o posicionamento dos órgãos representados, tampouco cria vínculo com a implementação das propostas apresentadas, tendo o condão de subsidiar a formulação de medidas e ações voltadas para o desenvolvimento do mercado de combustíveis.*

Agradecimentos

Durante os meses de janeiro a agosto de 2021, foram realizadas 10 reuniões pelo grupo trabalho responsável pela abordagem da temática estoques combustíveis. Simultaneamente às reuniões, foi realizada também pesquisa com diversos setores da sociedade envolvidos com a matéria. Também no âmbito das discussões atinentes ao tema, em 2 de julho de 2021, promoveu-se seminário com a participação de representantes de diversos elos da indústria que propiciou o compartilhamento de diferentes visões e perspectivas acerca da temática de estoques de combustíveis.

Nesse sentido, faz-se aqui um agradecimento aos agentes, associações, sindicatos e aos demais interessados de maneira geral que puderam contribuir por meio do preenchimento do formulário de pesquisa. Da mesma forma, registra-se um agradecimento aos participantes do seminário, com ênfase aos expositores.

As contribuições recebidas foram fundamentais para enriquecer a qualidade das discussões e das análises efetuadas que culminaram na edição do presente relatório.

Sumário

Estudos do Subcomitê Novo Cenário *Downstream*

Tema: Estoques de Combustíveis

LISTA DE FIGURAS	8
LISTA DE TABELAS	9
LISTA DE GRÁFICOS	10
APRESENTAÇÃO	11
INTRODUÇÃO	12
1 Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis	14
1.1 Base legal.....	14
1.2 Conceitos gerais.....	15
1.3 Importância dos combustíveis na matriz energética.....	16
2 Experiência Internacional	20
2.1 Conceitos e tipos de estoques.....	20
2.2 Reservas Estratégicas.....	23
2.3 Estoques Operacionais.....	24
3 Estoques de Combustíveis no Brasil	26
3.1 Base legal e regulatória.....	27
3.2 Formação dos estoques mínimos.....	28
3.3 Contexto e perspectiva para o tratamento regulatório dos estoques de combustíveis e outras medidas garantidoras do abastecimento.....	38
4 Visão dos Agentes Econômicos	47
4.1 Questionário.....	47
4.2 Seminário.....	57
5 Revisão do Arcabouço Legal	58
5.1 Contextualização.....	58
5.2 Análise.....	58
5.3 Proposta.....	63
6 Considerações Finais e Recomendações	65
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	67
ANEXO - ALTERAÇÕES PROPOSTAS NO ARCABOUÇO NORMATIVO	70

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Participação na OIE por energético.	17
Figura 2 - Dependência externa total de energia.	18
Figura 3 - Dependência externa de petróleo e derivados.	18
Figura 4 - Produção brasileira de petróleo equivalente.	59
Figura 5 - Produção brasileira de etanol.	60
Figura 6 - Produção e consumo aparente de óleo diesel.	61
Figura 7 - Produção e consumo aparente de GLP.	61
Figura 8 - Projeção da exportação líquida de petróleo no Brasil.	62
Figura 9 - Implantação, reativação e fechamento de usinas de cana no Brasil.	63

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Visão geral dos sistemas de estoques dos países membros da AIE.....	21
Tabela 2 - Resumo da experiência internacional.....	22
Tabela 3 - Estoques de gasolina A nos distribuidores.....	29
Tabela 4 - Estoques de gasolina A nos produtores.....	30
Tabela 5 - Estoques de óleo diesel A S500 nos distribuidores.....	31
Tabela 6 - Estoques de óleo diesel A S500 nos produtores.....	32
Tabela 7 - Estoques de óleo diesel A S10 nos distribuidores.....	33
Tabela 8 - Estoques de óleo diesel A S10 nos produtores.....	34
Tabela 9 - Estoques de GLP nos distribuidores.....	35
Tabela 10 - Estoques de GLP nos produtores.....	36
Tabela 11 - Estoques de QAV nos distribuidores.....	37
Tabela 12 - Estoques de QAV no produtor.....	38

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Resultados de forma agregada para a questão 1.1.	48
Gráfico 2 - Resultados de forma agregada para a questão 1.2.	49
Gráfico 3 - Resultados para a questão 2.	49
Gráfico 4 - Resultados para a questão 3.	50
Gráfico 5 - Resultados para a questão 4.	50
Gráfico 6 - Resultados para a questão 5.	51
Gráfico 7 - Resultados para a questão 6.1.	52
Gráfico 8 - Resultados para a questão 6.3	53
Gráfico 9 - Resultados para a questão 8.	54
Gráfico 10 - Resultados para a questão 9.	55
Gráfico 11 - Resultados para a questão 12.	56

APRESENTAÇÃO

No Brasil, quase a totalidade da infraestrutura primária do negócio de *downstream* encontra-se sob o controle da Petrobras. Diante da perspectiva de crescimento do mercado brasileiro nos próximos anos e considerando a posição da Petrobras a respeito da sua estratégia de negócios - com foco na exploração e produção de petróleo e gás natural, bem como de não assegurar integralmente o abastecimento do mercado brasileiro (PETROBRAS, 2016) - serão necessários investimentos em refino e na infraestrutura de movimentação de petróleo e derivados a serem realizados também por outras empresas, a fim de garantir o abastecimento de combustíveis do País (MME, 2017).

Desde que o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) publicou sua Resolução nº 15, de 8 de junho de 2017, a agenda de trabalho do Ministério de Minas e Energia (MME) está pautada pelas diretrizes emanadas pelo ato. Nesse sentido, importa ressaltar e a coordenação do Comitê Técnico Integrado para o Desenvolvimento do Mercado de Combustíveis, demais Derivados de Petróleo e Biocombustíveis (CT-CB), responsável por, entre outros, propor ações e medidas destinadas ao desenvolvimento do mercado de combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis, instituído pelo Decreto nº 9.928, de 22 de julho de 2019.

A iniciativa Abastece Brasil, lançada em abril de 2019, é o foro estabelecido pelo Ministério de Minas e Energia para discussão da agenda de trabalho com os agentes do setor de combustíveis. Essa iniciativa está alinhada aos objetivos estratégicos do MME que almejam, como resultados, a segurança energética do País e um ambiente de confiança e competitividade para o setor.

O CT-CB reuniu-se ordinariamente em 22 de novembro de 2019, oportunidade em que foram apresentados os avanços alcançados em 2019 e foi deliberada a agenda de trabalho para 2020. Nessa ocasião, instituiu-se o Subcomitê Novo Cenário *Downstream* com foco em três temas prioritários: comercialização de biodiesel, infraestrutura e estoques.

O presente estudo apresenta considerações sobre a temática de estoques de combustíveis e será submetido ao CT-CB.

INTRODUÇÃO

O Comitê Técnico Integrado para o Desenvolvimento do Mercado de Combustíveis, demais Derivados de Petróleo e Biocombustíveis (CT-CB), instituído por meio do Decreto nº 9.928, de 22 de julho de 2019, deliberou pela criação do subcomitê Novo Cenário *Downstream* com foco em três temas prioritários, entre os quais estoques de combustíveis.

Para o desenvolvimento do tema estoques de combustíveis foi constituído grupo de trabalho ao qual foi dada a incumbência de submeter ao CT-CB estudo sobre o regramento vigente aplicado a estoques operacionais e estratégicos de combustíveis, considerando eventuais impactos decorrentes das alterações estruturais no segmento de refino devido à alienação de parte das refinarias pela Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras).

Estoques estratégicos e operacionais estão relacionados à segurança energética e à garantia no abastecimento de combustíveis no País. Estoques estratégicos destinam-se a assegurar o suprimento de petróleo bruto e etanol utilizado para fins carburantes em situações contingentes, que possam afetar de forma grave a oferta interna ou externa desses produtos. Estoques operacionais têm, como objetivo, a garantia da continuidade da atividade econômica nos fluxos logísticos de produção, transporte, armazenagem e distribuição de combustíveis em território nacional.

Com o intuito de agregar instrumentos institucionais para o acompanhamento da temática de estoques foi criado o Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis (SINEC). O SINEC foi instituído pela Lei nº 8.176, de 8 de fevereiro de 1991, e regulamentado pelo Decreto nº 238, de 24 de outubro de 1991.

A matéria referente aos estoques operacionais mínimos é regulada por resoluções da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Exigências de estoques mínimos, com vistas a garantir o abastecimento de combustíveis no Brasil, são aplicadas a agentes produtores de combustíveis (refinarias, formuladores ou centrais petroquímicas autorizados a produzir gasolina A e óleo diesel A), e distribuidores, variando conforme o tipo de combustível, a qualificação econômica dos agentes regulados e a localização geográfica.

Em consideração à temática de estoques de biocombustíveis integrar a agenda regulatória da ANP, à época do início desse trabalho, para fins de se evitar a sobreposição das discussões, foi deliberado pelo grupo de trabalho que não seria contemplada no escopo do presente estudo.

No tocante ao Novo Cenário *Downstream*, a Petrobras incluiu em seus projetos de desinvestimentos oito refinarias, totalizando 1,1 milhão de barris por dia, que deverão ser alienadas até 2022, de acordo com o Termo de Compromisso de Cessação de Prática (TCC) (CADE, 2019) celebrado entre a empresa e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). Atualmente, o parque de refino nacional possui capacidade diária de processamento de petróleo de 2,4 milhões de barris, dos quais 98% são de propriedade da Petrobras.

Ainda sob gestão da Petrobras, a Refinaria Landulpho Alves (RLAM), em São Francisco do Conde, na Bahia, é a que apresenta as tratativas de desinvestimentos mais avançadas. O contrato de venda foi assinado em março de 2021 (PETROBRAS, 2021a). A RLAM possui capacidade de processamento de 333 mil barris/dia (14% da capacidade total de refino de

petróleo do Brasil). Em agosto de 2021, foi comunicada a venda da Refinaria Isaac Sabbá (Reman), em Manaus, no Amazonas, com capacidade de processamento de 46 mil barris/dia (PETROBRAS, 2021b).

O plano de desinvestimento da Petrobras (PETROBRAS, 2017) contempla ainda as refinarias Refinaria Lubrificantes e Derivados do Nordeste - Lubnor (Fortaleza/CE), Refinaria Abreu e Lima - RNEST (Ipojuca/PE), Refinaria Gabriel Passos - Regap (Betim/MG), Refinaria Presidente Getúlio Vargas - Repar (Araucária/PR), Unidade de Industrialização do Xisto - SIX (São Mateus do Sul/PR) e Refinaria Alberto Pasqualini - Refap (Canoas/RS), bem como ativos de logística associados a essas unidades.

Importante registrar que o trabalho busca responder se o arcabouço regulatório e legal atinente a estoques operacionais e estratégicos de combustíveis faz frente ao cenário atual e contempla eventuais alterações estruturais no mercado.

A ANP regula, contrata e fiscaliza as atividades econômicas, com ênfase na garantia do suprimento de derivados de petróleo em todo o território nacional, observando a política energética nacional. A abertura do mercado de refino torna mais complexa a relação entre órgãos governamentais e agentes regulados, pois os novos refinadores passarão a desempenhar papel protagonista no abastecimento regional.

Ciente disso, o CNPE editou sua Resolução nº 12, de 9 de dezembro de 2020, estabelecendo diretrizes para o monitoramento do abastecimento nacional de combustíveis, ficando definido que a ANP desenvolva ferramentas com esse objetivo, bem como instrumentos para atuar em situações de risco de restrição ou de interrupção no abastecimento.

Dessa forma, o presente relatório está organizado em 6 capítulos, que incluem, além desta introdução, fundamentações, análises, conclusões e recomendações.

O capítulo 1 retrata a base legal referente ao assunto, definições de reserva estratégica e estoques de operação e a importância do petróleo na matriz energética nacional. Também são relacionados aspectos da segurança energética, seus componentes e os fatores de risco a serem considerados.

O capítulo 2 busca esclarecer aspectos conceituais, identificando os tipos de estoques de combustíveis existentes no mundo.

O capítulo 3 apresenta os aspectos legais e regulatórios referentes à formação dos estoques de combustíveis no país, e aborda o tema sob o prisma de formação de um novo contexto no *downstream* nacional.

O capítulo 4 mostra a visão dos agentes de mercado e demais envolvidos com a temática. São descritos os resultados da consulta estruturada por meio de questionário e também apresentadas considerações acerca do seminário realizado em 2 de julho de 2021.

O capítulo 5 discorre sobre o aprimoramento do arcabouço legal do setor de combustíveis, embasado na percepção de como oferta e demanda de energia se transformaram nas últimas décadas, com o objetivo de adequar os dispositivos aos cenários mais prováveis para a matriz energética brasileira.

O capítulo 6 relata as conclusões e recomendações decorrentes deste estudo.

1 Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis

Este capítulo apresenta a base legal atual do Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis (SINEC), registrando as definições conceituais de reservas estratégicas e estoques de operação. Além disso, aborda-se a importância do petróleo na matriz energética nacional e aspectos relacionados à segurança energética.

1.1 Base legal

A Lei nº 8.176, de 8 de fevereiro de 1991, define os crimes contra a ordem econômica e cria o Sistema de Estoques de Combustíveis. Em seu artigo 4º, a referida Lei institui o Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis (SINEC) e definiu as seguintes atribuições ao Poder Executivo:

(...)

Art. 4º Fica instituído o Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis.

§ 1º O Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional, dentro de cada exercício financeiro, o Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis para o exercício seguinte, do qual constarão as fontes de recursos financeiros necessários a sua manutenção.

§ 2º O Poder Executivo estabelecerá, no prazo de sessenta dias as normas que regulamentarão o Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis e o Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis.

(...)

O Decreto nº 238, de 24 de outubro de 1991, dispõe sobre o Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis e dá outras providências. O referido Decreto regulamentou a Lei nº 8.176/1991, na medida em que definiu, em seu artigo 2º, o que compreende o SINEC:

(...)

Art. 2º O SINEC compreenderá:

I - a "Reserva Estratégica", destinada a assegurar o suprimento de petróleo bruto e de álcool para fins carburantes quando do surgimento de contingências que afetem de forma grave a oferta interna ou externa desses produtos;

II - os Estoques de Operação, destinados a garantir a normalidade do abastecimento interno de combustíveis derivados de petróleo, bem assim de álcool etílico, anidro e hidratado, e outros combustíveis líquidos carburantes, em face de ocorrências que ocasionarem interrupção nos fluxos de suprimento e escoamento dos referidos combustíveis.

§ 1º Os produtos destinados à Reserva Estratégica serão adquiridos e mantidos pela União e utilizados mediante prévia autorização do Presidente da República, por proposta do Ministro da Infra-Estrutura.

§ 2º A Reserva Estratégica será regulada em ato do Ministro da Infra-Estrutura e os "Estoques de Operação", em ato do Diretor do Departamento Nacional de Combustíveis.

Art. 3º O Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis, a ser encaminhado anualmente ao Congresso Nacional, integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e compreenderá as metas e prioridades do SINEC, incluindo os recursos financeiros para a manutenção da "Reserva Estratégica".

(...)

Dessa forma, por força de Lei, torna-se necessário que, anualmente, o Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis seja encaminhado ao Congresso Nacional, contendo: metas do SINEC, prioridades do SINEC e recursos financeiros para a manutenção da Reserva Estratégica.

O projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deve ser encaminhado pelo Presidente da República, nos termos da Constituição Federal, em até 15 de abril ou oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro. Posto que a LDO estabelece, a partir dos programas do Plano Plurianual, as prioridades para o ano seguinte e orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual. O Congresso, por sua vez, deve enviar para sanção o Projeto de LDO aprovado até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (ADCT, art. 35, § 2º, II).

Em complementação ao que estabelece a Lei nº 8.176/1991 e o Decreto nº 238/1991, o art. 2º, inciso V, da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, define como competência do CNPE assegurar o adequado funcionamento do SINEC e o cumprimento do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis. Dessa forma, cabe ao Poder Executivo a responsabilidade pelo encaminhamento anual do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis ao Congresso Nacional.

Em 2002, o Comitê Técnico 4 – Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis do CNPE elaborou estudo no qual recomendava que o Brasil não constituísse estoques estratégicos para petróleo, gás liquefeito de petróleo (GLP), gasolina A, óleo diesel A, querosene de aviação (QAV) e óleo combustível (PUC-RIO, 2002). Desde então, a atuação do MME passou a ser a de propor políticas para garantir quantidade e qualidade de combustíveis e derivados adequadas, sem a necessidade de se constituir reservas estratégicas, tendo em conta o cenário de crescente produção de petróleo no Brasil. Já os estoques de operação são regulados por atos normativos da ANP, que por sua vez, definem volumes mínimos a serem estocados pelos agentes autorizados.

A Portaria MME nº 250, de 3 de junho de 2014, instituiu Grupo de Trabalho com o objetivo de analisar e identificar ações necessárias para subsidiar anualmente o CNPE sobre o adequado funcionamento do SINEC, que submeteu ao Conselho relatórios elaborados até o ano de 2020, os quais concluíram que não é necessária a formação de reservas estratégicas de petróleo e etanol carburante no Brasil.

1.2 Conceitos gerais

Em regra, a formação de reservas estratégicas visa mitigar os efeitos de eventuais restrições ou interrupções no suprimento de petróleo, dado que suas consequências impactam

diretamente a segurança de cada país, podendo acarretar restrições ao consumo e afetar a economia como um todo.

Na visão da Agência Internacional de Energia (AIE), a ameaça de restrição ou interrupção no suprimento de energia abrange fatores de risco naturais, econômicos e políticos. A origem do risco pode ser externa (dependência externa, instabilidade política nos países fornecedores, diversidade de fornecedores, etc.) ou interna (volatilidade da produção nacional, concentração da produção, relevância da produção *offshore*, infraestrutura de armazenagem e movimentação, disponibilidade de energia, entre outros) (AIE, 2014).

Assim, a imposição de estoques pela AIE, em conjunto com medidas de contenção da demanda, objetiva resguardar a segurança energética de seus países-membros no caso de ameaça de restrição ou interrupção no suprimento de petróleo.

A disponibilidade de estoques emergenciais de petróleo, no caso de restrições ou interrupções no suprimento, foi tratada como elemento essencial para a segurança dos estados-membros da União Europeia (UE). A UE impôs aos estados-membros a obrigação de manter estoques mínimos de petróleo e/ou derivados, como medida de prevenção contra restrições ou interrupções no suprimento global, que impactariam de forma negativa em sua economia, principalmente em relação aos segmentos de transporte e industrial químico (UE, 2009).

Outros países, como China e Índia, seguem constituindo reservas estratégicas de petróleo como prevenção a potenciais choques em sua economia causados por restrição ou interrupção no suprimento do produto.

No Brasil, a denominada reserva estratégica tem a característica de um ativo constituído por prazo indeterminado, indisponível para qualquer utilização que não seja a prevenção quanto à restrição ou interrupção (repentina, relevante e duradoura) no suprimento de petróleo ou etanol. Deve ser adquirida e mantida por recursos financeiros da União e só pode ser utilizada com autorização da Presidência da República.

Por sua vez, os estoques de operação têm como objetivo a garantia da continuidade da atividade econômica nos fluxos logísticos de produção, transporte e armazenagem de combustíveis no território nacional. Devido a essa característica, os estoques de operação são custeados com recursos dos agentes econômicos.

1.3 Importância dos combustíveis na matriz energética

As escolhas e realizações da política energética do Brasil estão à altura dos desafios energéticos mais urgentes do mundo. Uma política pública efetiva fez com que o acesso à energia elétrica seja praticamente universal em todo País: 99,5% da população possui acesso à energia elétrica (IBGE, 2020).

A determinação para o desenvolvimento de alternativas aos combustíveis fósseis fez com que o Brasil explorasse o potencial hidroelétrico e a alternativa de base agrícola. As diretrizes para a redução da dependência externa de petróleo e derivados resultaram ao Brasil uma posição de destaque do ponto de vista energético, com uma economia pouco intensiva em carbono quando comparada a de outros países em condições similares.

A autossuficiência em recursos energéticos, embora mitigue os riscos externos, não garante confiabilidade no suprimento a custos acessíveis. Há limitações para o uso dos recursos renováveis – incluindo sociais e ambientais. Políticas públicas de conservação da biodiversidade,

uso do solo e gestão de recursos hídricos devem ser sobrepostas com as perspectivas do setor energético.

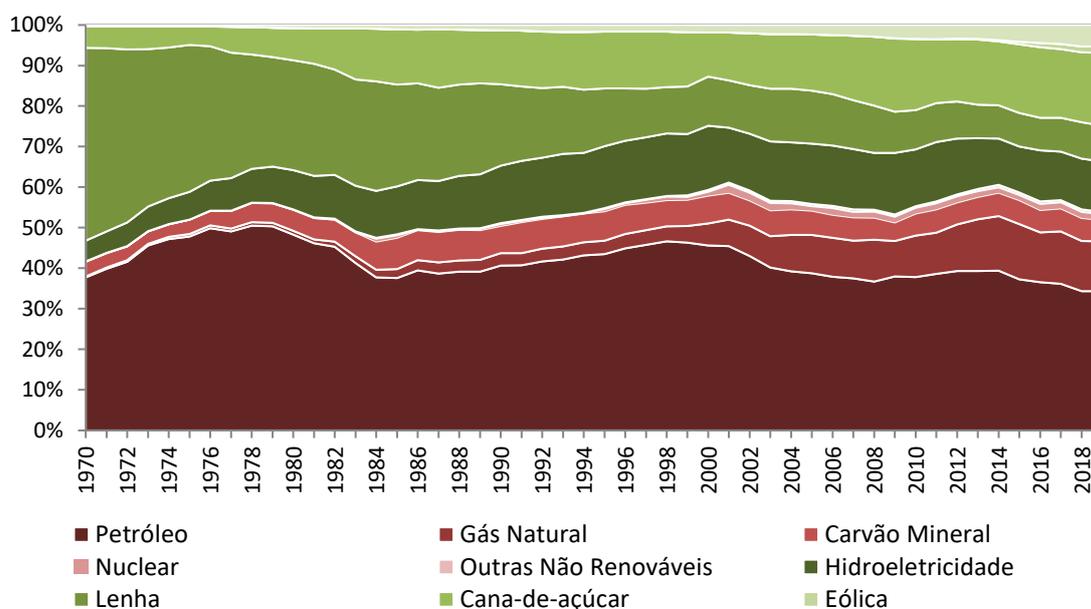
A produção de petróleo no Brasil é predominantemente *offshore*, com grande contribuição das bacias de Santos e Campos. O Pré-sal brasileiro se consolida como um ativo de classe mundial, com o desenvolvimento revelando grande potencial em águas ultra profundas. Descoberta em 2006, a produção de petróleo na região superou, em 2020, 1,92 milhão de barris por dia (Mbpd), contribuindo decisivamente para o aumento da exportação dessa *commodity* e para os resultados positivos da balança comercial brasileira (ANP, 2021a).

Os biocombustíveis seguem expandindo sua produção primária, tendo os produtos da cana-de-açúcar renovado sua máxima histórica alcançando 52.841 mil toneladas equivalentes de petróleo (tep) (EPE, 2020a). Analisando apenas o setor de transporte, a energia renovável respondeu por 27,7% dessa demanda setorial em 2019 (EPE, 2020a), com as tecnologias bicomcombustíveis representando 87,4% das vendas de novos veículos leves (ANFAVEA, 2020).

A importância do petróleo na matriz energética nacional torna-se evidente quando se analisa a evolução da oferta interna de energia (OIE). O petróleo é a fonte primária de maior participação na matriz (34,3%), liderança ocupada desde o ano de 1973. A Figura 1 apresenta a evolução da OIE total entre os anos de 1970 e 2019. O Brasil, que registrava OIE de 66.946 mil tep em 1970, alcançou 294.335 mil tep no ano de 2019, equivalente a um crescimento anual médio de 3,1%.

A ordem de relevância dos energéticos para a OIE brasileira, após o petróleo e derivados, é: derivados da cana-de-açúcar (18,0%), hidroeletricidade (12,4%), gás natural (12,2%), lenha e carvão vegetal (8,8%), carvão mineral e derivados (5,3%), outras renováveis (5,2%), eólica (1,6%), nuclear (1,4%) e outras não renováveis (0,8%). Aqui o registro para a inédita superação da energia eólica sobre a energia nuclear.

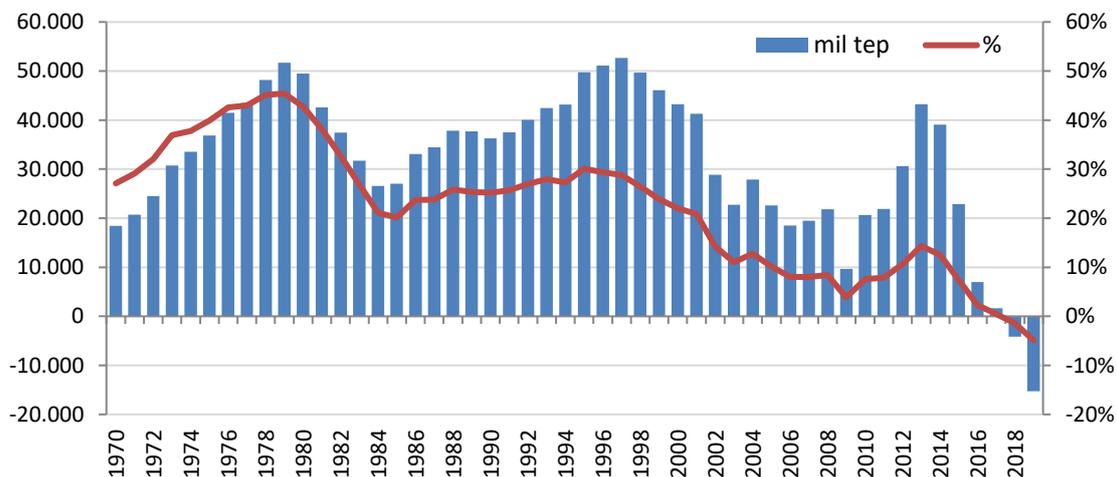
Figura 1 - Participação na OIE por energético.



Fonte: elaboração própria, a partir de EPE (2020b).

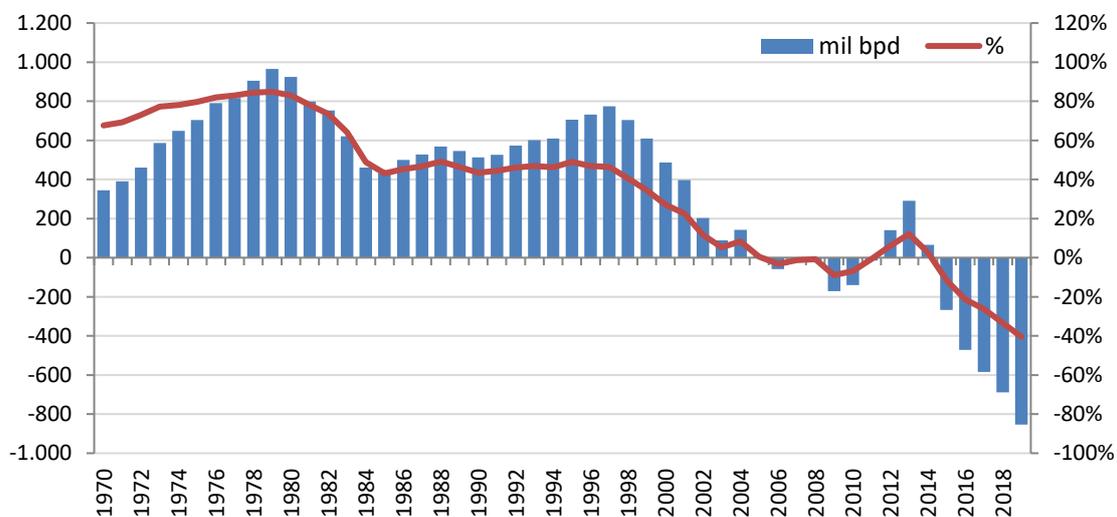
Por ser o energético de maior consumo, o petróleo influencia diretamente o comportamento da matriz energética nacional, bem como a dependência externa de energia. As figuras apresentadas a seguir ratificam essa assertiva. O ápice da dependência externa do petróleo no Brasil ocorreu em 1979, quando se importava 85% da carga processada nas refinarias. Não por acaso, nesse mesmo ano a dependência externa total alcançou seu maior valor nessa série histórica, quando a importação de energia superou 45% da demanda nacional.

Figura 2 - Dependência externa total de energia.



Fonte: elaboração própria, a partir de EPE (2020b).

Figura 3 - Dependência externa de petróleo e derivados.



Fonte: elaboração própria, a partir de EPE (2020b).

O abastecimento de petróleo experimenta, dessa forma, outra condição. No ano de 2020, o volume de petróleo processado nas refinarias brasileiras foi de 1,77 Mbpd, com apenas 6,8% de origem importada. Esse petróleo importado teve como destino majoritariamente as refinarias Reduc (58,7 Kbps), Refap (17,1 Kbps), Replan (10,7 Kbps), Refit (9 Kbps) e Riograndense (8,8 Kbps).

Com relação à relevância desses volumes importados frente à carga processada por cada unidade, destaque para Refit (100%), Riograndense (73%), Reduc (32%) e Refap (13%). Esse petróleo teve origem em diversos países, sendo os principais fornecedores a Arábia Saudita (55 Kbpd), EUA (42 Kbpd), Nigéria (14 Kbpd) e Argélia (13 Kbpd). A título de exemplo, a importação de óleo diesel em 2020 foi de 206 Kbpd, sendo EUA a principal fonte com 168 Kbpd. Ou seja, o volume importado de óleo diesel é superior ao volume de petróleo importado.

Cabe destacar, por fim, o papel essencial que o petróleo possui para setores vitais à economia brasileira: 72% da energia consumida para realizar o transporte de cargas e pessoas tem origem nos derivados de petróleo; apenas o óleo diesel responde por 48% da energia consumida na agropecuária; e o GLP supre 24% da energia consumida nas residências (EPE, 2020a).

2 Experiência Internacional

Este capítulo busca esclarecer aspectos conceituais, identificando os tipos de estoques de combustíveis existentes no mundo.

2.1 Conceitos e tipos de estoques

Ronald H. Ballou, especialista sobre cadeia de suprimentos e logística empresarial, define 5 tipos de estoques (BALLOU, 2006):

- Estoques no canal – são estoques em trânsito entre elos do canal de suprimentos.
- Estoques de especulação – são estoques utilizados para fim de especulação, mas que continuam fazendo parte da base de estoque a ser administrada.
- Estoques regulares ou cíclicos – são os estoques necessários para suprir a demanda média durante o tempo transcorrido entre sucessivos reabastecimentos.
- Estoques de segurança – pulmão contra a variabilidade na demanda e nos prazos de reposição. Esta quantidade extra é um acréscimo ao estoque regular necessário para suprir condições da demanda média e do prazo de entrega médio.
- Estoque obsoleto, morto ou evaporado – parte do estoque se deteriora, fica ultrapassada ou acaba sendo perdida durante um armazenamento prolongado.

Entre as razões básicas para se constituir um estoque, é possível citar: reduzir os custos de transporte e produção, coordenar oferta e demanda, assessorar no processo de produção e colaborar no processo de comercialização.

Olhando especificamente a indústria nacional de petróleo, derivados e biocombustíveis¹, encontra-se na legislação brasileira o Decreto nº 238, de 24 de outubro de 1991, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis e dá outras providências. O referido Decreto regulamentou a Lei nº 8.176/1991, na medida em que definiu, em seu artigo 2º, já transcrito no capítulo 1.

No âmbito internacional, a Diretiva 2009/119/CE (UE, 2009), que obriga os Estados-Membros a manterem um nível mínimo de reservas de petróleo bruto e/ou de derivados de petróleo², traz as seguintes definições em termos de reservas:

- Reservas de petróleo³: reservas dos produtos energéticos enumerados no anexo A, seção 3.4, do Regulamento (CE) nº 1099/2008, listados abaixo:
 - Etano;
 - GLP;
 - Gasolina para motores;
 - Gasolina de aviação;
 - Carborreatores do tipo gasolina (carborreatores do tipo nafta ou JP4);
 - Combustíveis do tipo querosene para motores de reação;

¹ As regras vigentes relativas ao estoque obrigatório de etanol anidro são estabelecidas pela Resolução ANP nº 719, de 22 de fevereiro de 2018. De acordo com a mesma, o estoque mínimo obrigatório de anidro para o etanol produzido pelas usinas é de 25% e de 4%, respectivamente em 31 de janeiro e em 31 de março de cada ano, relação ao total comercializado no ano civil anterior. Para as distribuidoras, é de 10 dias de comercialização, estando a ANP autorizada a determinar a extensão para 15 dias, caso haja necessidade para fins de abastecimento durante a entressafra.

² Os biocombustíveis são considerados nas obrigações de estoques apenas se estiverem misturados aos derivados de petróleo.

³ O texto da Diretiva 2009/119/CE traz o nome reservas de petróleo, apesar de elencar derivados de petróleo em sua definição.

- Outro querosene;
 - Gasóleo/diesel (óleo combustível destilado);
 - Óleo combustível (de baixo e de alto teor de enxofre);
 - *White spirit* e SBP;
 - Lubrificantes;
 - Betume;
 - Ceras parafínicas;
 - Coque de petróleo
- Reservas de segurança: as reservas cuja manutenção é imposta a cada Estado-Membro pelo artigo 3º da Diretiva 2009/119/CE;
 - Reservas comerciais: as reservas detidas pelos operadores econômicos cuja manutenção não é imposta pela Diretiva 2009/119/CE; e
 - Reservas específicas: as reservas que satisfazem as condições referidas no artigo 9º da Diretiva 2009/119/CE.

Os países-membros da AIE são obrigados, por meio de um Acordo do Programa Internacional de Energia, a manter níveis de estoque equivalentes a pelo menos 90 dias de suas importações líquidas. Os estoques são geralmente mantidos pela indústria ou por uma combinação de indústria e um órgão público (governo e/ou agência estabelecida com esse fim), conforme indicado na Tabela 1. Os países exportadores líquidos não são obrigados a manter estoque pelo referido Acordo. A obrigação de estoque mínimo da AIE inclui petróleo bruto, líquido de gás natural e derivados. Não cobre nafta e *bunker* (AIE, 2014).

Tabela 1 - Visão geral dos sistemas de estoques dos países membros da AIE.

País	Filiação à AIE	Responsável pelo estoque
Alemanha	1974	Agência
Austrália	1979	-
Áustria	1974	Agência/Indústria
Bélgica	1974	Agência
Canadá	1974	-
Dinamarca	1974	Agência/Indústria
Espanha	1974	Agência/Indústria
Estados Unidos	1974	Governo
Estônia	2014	Agência
Finlândia	1992	Agência/Indústria
França	1992	Agência/Indústria
Grécia	1976	Indústria
Hungria	1997	Agência
Irlanda	1974	Agência
Itália	1974	Agência/Indústria
Japão	1974	Indústria/Governo
Luxemburgo	1974	Indústria
México	2018	Indústria
Noruega	1975	Indústria
Nova Zelândia	1977	Governo
Países Baixos	1974	Agência/Indústria
Polônia	2008	Indústria/Governo
Portugal	1981	Agência/Indústria
Reino Unido	1974	Indústria
República da Coreia	2002	Indústria/Governo
República da Eslováquia	2007	Agência
República Tcheca	2001	Governo

Suécia	1974	Indústria
Suíça	1974	Indústria
Turquia	1974	Indústria

Fonte: AIE (2014 e 2021).

A Tabela 2 apresenta o resumo da experiência internacional em estocagem de combustíveis.

Tabela 2 - Resumo da experiência internacional.

País	Obrigação	Agente obrigado
Peru	15 dias calendário para produtores ou distribuidores que têm capacidade de armazenamento própria ou contratada. 5 dias calendário para plantas de armazenamento. O exposto acima se aplica ao volume total fornecido por uma planta de armazenamento, sem diferenciar se corresponde a diferentes produtores ou distribuidores, e independentemente da regra de estoque mínimo que se aplica a eles individualmente.	Refinadores, distribuidores e armazenadores.
Membros da AIE	90 dias da média diária das importações líquidas de petróleo do ano anterior.	Não específica: Sujeito à decisão de cada país-membro.
Estados Unidos	90 dias da média diária de importações líquidas de petróleo. As reservas públicas consistem principalmente de petróleo cru. Os estoques da indústria são uma combinação de petróleo cru e derivados de petróleo.	Não existe obrigação de estoque mínimo de petróleo e derivados para a indústria. A obrigação de reservas estratégicas está a cargo do governo dos EUA (reserva estratégica de petróleo).
Japão	70 dias de petróleo calculado como a média das importações, vendas ou produção de derivados de petróleo durante o ano anterior. 4 dias de consumo interno de derivados de petróleo. 50 dias da média de importações diárias de GLP.	Importadores, refinadores e distribuidores.
Membros da União Europeia	90 dias da média diária de importações líquidas de petróleo. 61 dias da média diária de consumo interno de petróleo. 30 dias da média diária de consumo interno de derivados de petróleo.	Não específica.
Grécia	90 dias da média diária de importações líquidas de petróleo. Obrigação de estoque aplicável à indústria.	Importadores e grandes consumidores.
Espanha	92 dias de vendas ou consumo dos últimos 12 meses de derivados de petróleo (42 dias por parte do governo e 50 dias por parte dos estoques comerciais)	Operadores de mercado; A obrigação de estoque mínimo de 92 dias de demanda é atendida por meio da <i>Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos</i> (CORES) (42 dias de consumo) e da indústria (50 dias de consumo).

Reino Unido	Para as refinarias os estoques mínimos devem ser de 67,5 dias de suas vendas no ano anterior. Os importadores devem manter um estoque equivalente a 58 dias.	Refinadores e importadores.
Itália	90 dias da média diária de importações líquidas ou 61 dias da média diária do consumo interno. 30% do estoque obrigatório deve conter: gasolina, óleo diesel, óleo combustível e QAV.	Fornecedores de derivados de petróleo do país.
Noruega	O setor privado deve manter estoques de produtos equivalentes a 20 dias de suas vendas no mercado interno, com obrigação de liberar os estoques a pedido do governo, em caso de situação de déficit de abastecimento. 40% do estoque deve corresponder a: gasolina, destilados médios e combustíveis pesados, e 60% para petróleo cru.	Comercializadores e importadores.
Dinamarca	O setor privado deve manter estoques de derivados equivalente a 73,2 dias de consumo.	Setor privado, por meio de uma agência especializada.
México	5, 8-10 e 10-15 dias de vendas para postos e/ou consumidores finais em 2020, 2022 e 2025, respectivamente.	Comercializadores e distribuidores que realizam vendas para postos e/ou consumidores finais.
Índia	<i>A Indian Strategic Petroleum Reserve Limited (ISPRL)</i> , responsável pelas reservas estratégicas, tem capacidade total de armazenamento de petróleo equivalente a 9,5 dias da demanda de acordo com padrão de consumo de 2019-2020	ISPRL.

Fonte: AIE (2014), MÉXICO (2017) e ÍNDIA (2021).

Em resumo, há dois regimes de estoque possíveis: estoque sob responsabilidade do governo (reservas estratégicas) e estoque sob responsabilidade da indústria (estoques operacionais), a serem detalhados nas próximas seções.

2.2 Reservas Estratégicas

A aplicação de uma política pública de segurança energética na forma de reservas de petróleo acarreta alguns desafios na sua implementação, relacionados à localização geográfica dos estoques, quais produtos constituirão o estoque, disponibilidade de uma logística que permita utilizá-lo rapidamente em caso de emergência e a gestão do armazenamento, como por exemplo, a necessidade de manter o fluxo constante de entrada e saída do estoque, a fim de evitar a degradação dos produtos.

Neste cenário, o Estado pode funcionar como agente responsável por constituir as reservas por meio da construção ou arrendamento de infraestrutura de armazenamento, bem como para a aquisição dos produtos, que ficarão sob custódia permanente do Estado ou de quem esse designar. Assim, os hidrocarbonetos integrados à reserva são administrados de forma independente dos volumes que são comercializados no mercado.

Os referidos hidrocarbonetos não podem ser retirados da armazenagem, salvo em situações de emergência de abastecimento, declarada pelo próprio Estado, devido interrupção ou redução do abastecimento. Nesse caso, o Estado deve ter um protocolo de resposta a

emergências quanto à decisão sobre a forma e a quantidade em que vai liberar o produto da reserva para colocá-lo nos mercados.

Na prática, as políticas públicas em matéria de armazenamento podem facilitar a criação de estoques de segurança, tanto para petróleo cru quanto para derivados. Em termos da magnitude das reservas de petróleo consideradas estratégicas, nos Estados Unidos e no Japão, entre outros, o armazenamento de petróleo bruto é adequado para constituir reservas em grande escala, por se tratar de um produto não acabado que, no caso de ser removido do armazenamento, será tratado e refinado posteriormente. Por outro lado, os derivados de petróleo também podem ser considerados estratégicos, devendo ser mantidos junto com os estoques operacionais, a fim de evitar a degradação da qualidade do produto.

Uma política pública de armazenamento estratégico tem a vantagem de permitir ao Estado mitigar situações de emergência em cenários onde o mercado não tem incentivos para criar estoques, dada a existência de fontes alternativas de abastecimento, bem como a baixa probabilidade de ocorrência de eventos disruptivos, como acidentes ou desastres naturais.

A constituição de reservas estratégicas implica na necessidade de designar um operador para a gestão das mesmas. O operador pode ser uma entidade pública, privada ou uma combinação de ambas que, sob uma estrutura regulatória específica, atuará em nome do estado para adquirir, manter e extrair produtos das reservas.

2.3 Estoques Operacionais

Uma alternativa comprovada internacionalmente para implementar o armazenamento, como medida de segurança energética, consiste em criar políticas públicas orientadas para a gestão dos estoques operacionais de petróleo e/ou derivados. Diferente das reservas estratégicas, os estoques operacionais mínimos permitem comercializar o produto armazenado e substituí-lo por novos produtos, sem prejudicar a qualidade e a garantia da oferta.

Os agentes do mercado de petróleo e derivados utilizam armazenamento para operar no dia a dia e atender a demanda dos clientes. A política de estoques mínimos estabelece regras para que haja sempre disponível um volume mínimo de produto armazenado ao longo da cadeia de suprimento, que fará parte do volume total de produtos que são vendidos diariamente, diluindo o risco de escassez de derivados e tendo a vantagem de localizar os estoques em locais próximos aos centros consumidores. Desta forma, este estoque confere flexibilidade para o mercado atender a demanda interna em um cenário de ruptura na oferta.

Cumprindo observar que essa opção de política pública traz custos adicionais à cadeia de petróleo, que serão absorvidos pelos agentes econômicos e repassados total ou parcialmente aos preços dos derivados. Nesse sentido, há de se avaliar os custos e benefícios da medida: dos aspectos positivos, cita-se a segurança do abastecimento e a continuidade de fluxo; e dos aspectos negativos, o impacto no custo dos combustíveis e, conseqüentemente, do deslocamento de pessoas e cargas no Brasil.

É importante observar que, durante a greve dos caminhoneiros de 2018, os estoques operacionais atenuaram os efeitos da redução drástica do abastecimento de combustíveis em todas as regiões do país, que trouxe sérias conseqüências em toda a cadeia de consumo de produtos domésticos, com destaque para os itens perecíveis incluídos na cesta básica do consumidor.

As cadeias logísticas de suprimento do GLP e do QAV apresentaram características diferenciadas nesse momento de descontinuidade de fluxo. O GLP, pela logística de retirada dos combustíveis dos pontos primários de suprimento e de troca dos botijões, e o QAV, por ter apresentado continuidade de abastecimento apenas nos dois aeroportos interligados a refinarias e terminais por dutos: Guarulhos, em São Paulo, e Galeão, no Rio de Janeiro.

3 Estoques de Combustíveis no Brasil

Este capítulo apresenta os aspectos legais e regulatórios referente à formação dos estoques de combustíveis no País, e aborda o tema sob o prisma de formação de um novo contexto no *downstream* nacional.

O presente capítulo retrata o panorama geral da formação dos estoques de combustíveis realizados pelos agentes econômicos ao longo do ano de 2020, frente as metas mínimas impostas em resoluções da ANP. Os dados de estoque serão apresentados de maneira agregada, levando em consideração a qualificação econômica dos agentes regulados, o produto armazenado e a região de formação desses estoques, conforme estabelecido no marco regulatório do tema. A análise dos dados permitirá compreender os níveis gerais de atendimento das regras de formação de estoques mínimos de alguns derivados no País.

Também será apresentada uma contextualização do setor de *downstream* no Brasil, no bojo das transformações em curso, abrangendo as novas diretrizes de política energética, além da avaliação das prováveis consequências do processo de desinvestimentos no refino da Petrobras sobre o abastecimento nacional de combustíveis.

Haverá ainda uma análise sob a perspectiva da necessidade de se conferir um novo tratamento ao arcabouço regulatório dos estoques mínimos, tendo como pano de fundo o novo panorama do abastecimento nacional que vem sendo construído, em razão das eventuais consequências desse processo para a manutenção da segurança energética do País.

A análise realizada ao longo desse capítulo indica que a revisão do marco regulatório que define as regras para a formação dos estoques mínimos deverá ocorrer de maneira concatenada às transformações que estão sendo implementadas na ANP, principalmente àquelas relacionadas ao avanço do monitoramento dos estoques de combustíveis formados pelos agentes econômicos.

Nesse sentido, será proposto que o novo modelo de monitoramento do abastecimento, pautado em recebimento diário de dados de estoques, a fim de permitir a geração de evidências mais robustas sobre a formação desses estoques nos diversos elos da cadeia, possibilitando a propositura de novas regras para a formação dos estoques mínimos de combustíveis. Dessa forma, os dados de estoques diários atrelado a outras fontes de dados serão capazes de gerar informações dinâmicas acerca da funcionalidade sistêmica do abastecimento nacional de combustíveis, bem como contribuir para a revisão do marco regulatório dos estoques mínimos.

Assim, há uma constatação que a condução articulada entre essas ações regulatórias da ANP permitirá uma futura revisão do marco regulatório dos estoques mínimos de maneira mais fundamentada, visto que a determinação dos critérios de formação desses estoques se estabelecerá a partir da análise de uma base de dados mais robusta, composta com informações e que reflitam a formação dos volumes diários desses estoques, e não mais em estoques semanais médios como atualmente é estabelecido. Essa base de dados permitirá a construção de séries históricas de formação de estoques diários, o que possibilitará a agência reguladora propor novas resoluções que sejam aderentes ao novo cenário de abastecimento de combustíveis e proporcionem o menor custo regulatório possível.

Por fim, esse capítulo aborda ainda as eventuais necessidades de ampliação da capacidade de atuação do órgão regulador, a serem adicionalmente estabelecidas, visando fortalecer a atuação da ANP na garantia do abastecimento.

3.1 Base legal e regulatória

O comando legal da Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997, considera os estoques mínimos como importante instrumento para a garantia do abastecimento de combustíveis no País e legitima a intervenção regulatória da ANP para estabelecer regras de formação dos estoques mínimos.

(...)

Art. 8º A ANP terá como finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis, cabendo-lhe:

Parágrafo único. No exercício das atribuições de que trata este artigo, com ênfase na garantia do abastecimento nacional de combustíveis, desde que em bases econômicas sustentáveis, a ANP poderá exigir dos agentes regulados, conforme disposto em regulamento:

I - a manutenção de estoques mínimos de combustíveis e de biocombustíveis, em instalação própria ou de terceiro; e

II - garantias e comprovação de capacidade para atendimento ao mercado de combustíveis e biocombustíveis, mediante a apresentação de, entre outros mecanismos, contratos de fornecimento entre os agentes regulados.

(...)

Nesse sentido, a ANP editou regulamentos que estabelecem a obrigatoriedade dos agentes econômicos de produção e distribuição a formarem estoques mínimos de alguns derivados, devendo assegurar estoques semanais médios iguais ou superiores ao estoque mínimo requerido.

No início da década de 2010, episódios de desabastecimentos de combustíveis levaram a ANP a criar, em 2012, o chamado Grupo de Avaliação dos Fluxos Logísticos de Produção, Transporte e Armazenagem de Combustíveis (GFL), com o objetivo de conduzir estudos para avaliar riscos que pudessem restringir ou interromper o abastecimento dos principais combustíveis no País, além de fornecer subsídios técnicos às políticas públicas que visassem à redução de gargalos logísticos e à garantia da segurança do abastecimento nacional.

Inicialmente, tratou-se de gasolina A e óleo diesel A (ANP, 2013) e, em segundo momento, de GLP e combustíveis de aviação. O trabalho abrangeu mapeamento dos fluxos logísticos, identificação dos potenciais fatores de risco, mensuração de seu potencial impacto sobre os estoques de segurança de combustíveis e proposição de medidas mitigadoras.

À época, concluiu-se que a tendência de aumento das importações de combustíveis, decorrente do crescimento da demanda em descompasso com a capacidade de ampliação da produção doméstica, que já se encontrava próxima ao limite operacional, conjugada aos gargalos da infraestrutura logística de transporte e armazenagem, resultaria em alto risco de restrições ou interrupções no abastecimento local e regional. Ademais, o recurso à importação para suprimento da oferta interna, em níveis crescentes, tenderia a aumentar o tempo de ressurgimento e de certificação de combustíveis, isto é, o tempo entre a importação e a comercialização interna (TCU, 2021).

À época do estabelecimento do marco regulatório dos estoques mínimos, a ANP realizou estudo dos fluxos logísticos de produção, transporte e armazenamento de combustíveis, que identificou fatores de riscos sobre esses fluxos, com eventuais possibilidades de impactos na garantia do abastecimento, o que ensejou o estabelecimento de um arcabouço regulatório para o tratamento dos estoques mínimos de óleo diesel A S500, óleo diesel A S10 e gasolina A (Resolução ANP nº 45/2013), GLP (Resolução ANP nº 5/2015) e QAV (Resolução ANP nº 6/2015).

Os volumes de estoques mínimos requeridos para os agentes econômicos, de acordo com essas resoluções, variam conforme a região, levando em consideração a qualificação econômica dos agentes (produtores ou distribuidores) e o tipo de produto a ser estocado.

Esses dados são encaminhados mensalmente à ANP até o dia 10 do mês subsequente, sendo compilados e monitorados pela Superintendência de Distribuição e Logística da Agência que, ao detectar eventuais descumprimentos de formação desses estoques mínimos por algum agente econômico, lavra Documento de Fiscalização com o fato, que origina um processo administrativo sancionatório para apuração de suposto descumprimento da norma, o qual é conduzido pela Superintendência de Fiscalização do Abastecimento da ANP com base no direito ao contraditório e ampla defesa pelo agente econômico.

Cabe destacar que as Resoluções ANP nº 45/2013, nº 5/2015 e nº 6/2015 estabelecem que os estoques de combustíveis dos produtores e distribuidores poderão ser armazenados em suas próprias instalações, em terminais aquaviários ou terrestres autorizados pela ANP, bem como em instalações autorizadas de outro distribuidor, por meio de cessão de espaço homologada pela ANP.

É importante esclarecer que a Resolução ANP nº 5/2015, que estabelece regras para formação dos estoques mínimos de GLP, encontra com sua eficácia suspensa em razão de mandado de segurança impetrado pelo Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Gás Liquefeito (Sindicás) contra ato do Desembargador Federal Néviton Guedes que, no Agravo de Instrumento 1000868-68.2015.4.01.0000/DF, deferiu pedido de tutela antecipada recursal da ANP para suspender liminar concedida em favor do Sindicás no mandado de segurança nº 10001998-78.2015.4.01.3400, o qual tramita na 7ª Vara Federal da SJ/DF.

Entretanto, a ANP continua recebendo e consolidando esses dados, mas em casos de eventuais descumprimentos, não há autuação para os agentes que não cumprirem a meta de formação dos estoques mínimos para esse energético.

3.2 Formação dos estoques mínimos

Esta seção apresenta os dados de estoques semanais médios formados pelos agentes de distribuição e produção ao longo do ano de 2020 de gasolina A, óleo diesel A S500, óleo diesel A S10, GLP e QAV frente aos volumes estipulados nessas resoluções. Esses dados estão apresentados de maneira consolidada pelas regiões do País, representando os estoques semanais médios formados pelos agentes econômicos de forma agregada.

De maneira geral, os estoques semanais médios formados pelos agentes de distribuição e produção são superiores aos valores estabelecidos nas resoluções da ANP, explicitando que, de forma abrangente, o mercado armazena combustíveis em quantidades acima do mínimo exigido, que representa hoje entre 6 e 11 dias de consumo, a depender do produto e da região geográfica. Desses dados é possível depreender que o arcabouço regulatório vem servindo como um elemento de proteção à garantia da segurança energética do País, além de estarem

fundamentadas sob os pilares da sustentabilidade econômica prevista na lei do petróleo. Os dados apresentados também permitem inferir que as atuais regras são consideradas viáveis do ponto de vista de infraestrutura de armazenamento existente para boa parte desses derivados e para a maioria das regiões.

Nas seções a seguir será analisada a formação dos estoques semanais médios ao longo de 2020, sendo importante ressaltar que o comportamento desses estoques demonstra-se em linha com o percebido na série histórica, havendo consistência desses dados ao longo dos anos.

Outro ponto relevante a considerar é que, ao longo do ano de 2020, em razão da pandemia do COVID-19, a ANP dispensou boa parte das qualificações econômicas de cumprirem as metas de formação de estoques mínimos. A Resolução ANP nº 812/2020, alterada pela Resolução ANP nº 818/2020, estabeleceu que produtores e distribuidores de combustíveis líquidos, assim como produtores e distribuidores de combustíveis de aviação, ficarão dispensados do cumprimento das obrigações impostas pela Resolução ANP nº 45/2013 e pela Resolução ANP nº 6/2015, respectivamente, durante a vigência desta Resolução.

Entretanto, mesmo com essa possibilidade de exceção temporária ao cumprimento da norma infralegal, os agentes continuaram de maneira geral a formar os estoques acima do mínimo estipulado. Tal fato corrobora que a atual regra está alinhada com a sustentabilidade econômica proposta como premissa regulatória para imposição de norma regulamentadora de estoques mínimos aos agentes econômicos, conforme delineado na Lei do Petróleo, o que não exige a agência em se debruçar sobre o tema para realização do processo de revisão regulatória.

3.2.1 Gasolina A - Distribuidor

Tabela 3 - Estoques de gasolina A nos distribuidores.

2020 Gasolina A												
	Região 1		Região 2		Região 3		Região 4		Região 5		Total	
	Esm	Meta	Esm	Meta								
jan-20	117	26	24	16	157	63	261	104	152	54	711	264
fev-20	107	25	23	14	154	59	268	100	119	52	670	249
mar-20	104	27	22	15	156	60	280	107	136	54	698	262
abr-20	92	27	22	15	118	64	187	109	87	55	505	269
mai-20	80	27	23	15	140	64	226	107	97	53	567	266
jun-20	78	25	23	14	138	60	238	100	110	50	587	250
jul-20	109	28	25	15	138	67	205	109	118	54	595	274
ago-20	102	29	26	15	127	66	251	110	138	56	645	276
set-20	109	27	24	15	133	63	222	104	123	52	612	262
out-20	89	29	26	16	144	68	246	111	120	57	626	281
nov-20	87	28	24	15	110	66	248	107	111	56	581	272
dez-20	92	30	27	18	108	71	255	119	106	63	589	300

Fonte: Relatórios de estoques semanais médios enviados pelos agentes regulados e SIMP, 2020.

Região 1 – Estados da Região Norte, exceto TO;

Região 2 – BA e SE;

Região 3 – TO e da Região Nordeste, exceto BA e SE;

Região 4 – Estados da Região Centro-Oeste e Sudeste;

Região 5 – Estados da Região Sul.

Esm = Estoque Semanal Médio. Meta = Estoque Mínimo Requerido

Fonte: ANP (mil m³)

De maneira geral, há o cumprimento das metas de estoques mínimos de gasolina A no elo de distribuição de combustíveis em todas as regiões do País. Se destaca o local de manutenção 1, cujos volumes estocados são, em média, superiores à meta em mais de 300%; o local de manutenção 2 também registra volumes estocados superiores às metas em mais de 100%, sendo essa a região com o cumprimento mais próximo ao exigido pela Resolução ANP nº 45/2013.

3.2.2 Gasolina A - Produtor

Tabela 4 - Estoques de gasolina A nos produtores.

2020 Gasolina A										
	Região 1		Região 2		Região 3		Região 4		Total	
	Esm	Meta	Esm	Meta	Esm	Meta	Esm	Meta	Esm	Meta
jan-20	41	23	120	87	676	98	126	53	963	261
fev-20	27	19	116	79	636	88	128	51	906	237
mar-20	41	22	191	70	615	95	126	49	973	236
abr-20	64	23	216	76	673	96	150	48	1.103	243
mai-20	34	19	169	81	437	94	114	44	755	238
jun-20	32	19	103	71	479	91	111	43	726	224
jul-20	52	22	134	79	500	99	111	53	796	253
ago-20	47	25	172	81	524	96	119	48	862	251
set-20	68	19	167	72	522	93	127	46	884	230
out-20	68	22	178	76	567	100	117	52	930	250
nov-20	82	18	182	75	544	93	114	45	921	231
dez-20	43	17	188	82	544	101	114	58	889	258

Fonte: Relatórios de estoques semanais médios enviados pelos agentes regulados e SIMP, 2020

Região 1 – Estados da Região Norte, exceto TO;

Região 2 – Estados da Região Nordeste e TO;

Região 3 – Estados da Região Centro-Oeste e Sudeste;

Região 4 – Estados da Região Sul.

Esm = Estoque Semanal Médio. Meta = Estoque Mínimo Requerido

Fonte: Dados declarados pelos produtores (mil m³)

De maneira geral, também há o cumprimento das metas de estoques mínimos de gasolina A no elo de produção de combustíveis em todas as regiões do País. Assim, os estoques semanais médios formados pelos agentes de produção demonstram-se superiores às metas estipuladas na Resolução ANP nº 45/2013. Destaca-se o local de manutenção 3, cujos volumes estocados são, em média, superiores à meta em mais de 500%; o local de manutenção 2 registra volumes estocados, em média, superiores às metas em mais de 200%, sendo essa a região com o cumprimento mais próximo ao exigido pela Resolução ANP nº 45/2013.

3.2.3 Óleo Diesel A S500 - Distribuidor

Tabela 5 - Estoques de óleo diesel A S500 nos distribuidores.

2020 Diesel S500												
	Região 1		Região 2		Região 3		Região 4		Região 5		Total	
	Esm	Meta	Esm	Meta								
jan-20	131	38	22	13	60	32	194	108	124	50	532	241
fev-20	223	34	33	12	102	31	278	108	146	52	782	238
mar-20	224	36	29	13	94	30	256	108	138	60	741	247
abr-20	172	37	22	14	78	28	189	111	105	57	566	248
mai-20	165	38	21	14	76	31	222	118	113	52	597	253
jun-20	158	35	20	13	88	30	239	115	155	53	661	246
jul-20	183	39	24	14	77	32	261	128	152	56	697	269
ago-20	178	42	27	14	71	33	267	127	160	57	702	272
set-20	176	37	27	13	73	30	237	114	130	51	643	245
out-20	169	40	29	14	83	33	246	126	120	56	647	269
nov-20	168	34	30	13	81	31	264	104	118	51	659	233
dez-20	143	32	29	12	82	29	261	85	120	41	635	199

Fonte: Relatórios de estoques semanais médios enviados pelos agentes regulados e SIMP, 2020.

Região 1 – Estados da Região Norte, exceto TO;

Região 2 – BA e SE;

Região 3 – TO e da Região Nordeste, exceto BA e SE;

Região 4 – Estados da Região Centro-Oeste e Sudeste;

Região 5 – Estados da Região Sul.

Esm = Estoque Semanal Médio. Meta = Estoque Mínimo Requerido

Fonte: Dados declarados pelos distribuidores (mil m³)

A análise dos dados de estoque de óleo diesel A S500 também aponta para um cumprimento geral das regras mínimas de estoques em todas as regiões do País. Se destaca o local de manutenção 1, cujos volumes estocados são, em média, superiores à meta em mais de 400%; o local de manutenção 2 registra volumes estocados, em média, superiores às metas em mais de 100%, sendo essa a região com o cumprimento mais próximo ao exigido pela Resolução ANP nº 45/2013.

3.2.4 Óleo Diesel A S500 - Produtor

Tabela 6 - Estoques de óleo diesel A S500 nos produtores.

2020 Diesel S500										
	Região 1		Região 2		Região 3		Região 4		Total	
	Esm	Meta	Esm	Meta	Esm	Meta	Esm	Meta	Esm	Meta
jan-20	89	30	129	62	827	95	180	49	1.225	236
fev-20	94	28	140	56	784	97	174	54	1.192	235
mar-20	77	26	128	52	606	95	149	58	959	231
abr-20	96	26	132	51	493	101	139	62	860	240
mai-20	66	27	117	58	416	106	103	54	702	244
jun-20	39	25	76	50	530	102	130	52	776	229
jul-20	52	30	94	53	526	114	163	59	834	256
ago-20	75	35	94	55	559	110	148	56	875	256
set-20	109	29	96	51	629	103	131	55	965	238
out-20	60	31	105	49	537	109	75	57	777	246
nov-20	43	25	141	51	475	96	86	48	744	220
dez-20	49	22	110	49	556	77	84	46	799	194

Fonte: Relatórios de estoques semanais médios enviados pelos agentes regulados e SIMP, 2020.

Região 1 – Estados da Região Norte, exceto TO;

Região 2 – Estados da Região Nordeste e TO;

Região 3 – Estados da Região Centro-Oeste e Sudeste;

Região 4 – Estados da Região Sul.

Esm = Estoque Semanal Médio. Meta = Estoque Mínimo Requerido

Fonte: Dados declarados pelos produtores (mil m³)

A análise do comportamento dos estoques formados de óleo diesel A S500 pelo elo de produção também aponta para uma tendência de cumprimento geral das regras estabelecidas na Resolução ANP nº 45/2013. Destaca-se o local de manutenção 3, cujos volumes estocados são, em média, superiores à meta em mais de 500%; o local de manutenção 2 registra volumes estocados, em média, superiores às metas em mais de 200%, sendo essa a região com o cumprimento mais próximo ao exigido pela Resolução ANP nº 45/2013.

3.2.5 Óleo Diesel A S10 - Distribuidor

Tabela 7 - Estoques de óleo diesel A S10 nos distribuidores.

2020 Diesel S10												
	Região 1		Região 2		Região 3		Região 4		Região 5		Total	
	Esm	Meta	Esm	Meta								
jan-20	213	21	37	14	154	51	373	88	144	32	922	206
fev-20	121	21	21	13	120	49	249	89	94	32	605	204
mar-20	111	22	21	14	116	49	281	92	125	35	655	212
abr-20	104	22	19	15	97	51	198	96	91	35	509	221
mai-20	119	24	19	16	103	53	224	102	107	36	572	231
jun-20	124	24	16	14	114	51	254	98	126	35	634	222
jul-20	143	30	22	17	104	58	250	109	153	40	672	253
ago-20	154	30	21	17	151	59	290	113	131	41	748	261
set-20	160	27	22	17	146	57	290	105	130	38	748	243
out-20	139	29	23	18	154	63	294	117	119	43	731	270
nov-20	149	26	27	17	144	60	309	105	130	40	759	247
dez-20	153	23	19	16	144	58	306	96	118	38	740	232

Fonte: Relatórios de estoques semanais médios enviados pelos agentes regulados e SIMP, 2020.

Região 1 – Estados da Região Norte, exceto TO;

Região 2 – BA e SE;

Região 3 – TO e da Região Nordeste, exceto BA e SE;

Região 4 – Estados da Região Centro-Oeste e Sudeste;

Região 5 – Estados da Região Sul.

Esm = Estoque Semanal Médio. Meta = Estoque Mínimo Requerido

Fonte: Dados declarados pelos distribuidores (mil m³)

De maneira geral, as metas são cumpridas em todas as regiões. Destaca-se o local de manutenção 1, cujos volumes estocados são, em média, superiores à meta em mais de 500%; o local de manutenção 2 registra volumes estocados, em média, superiores às metas em mais de 100%, sendo essa a região com o cumprimento mais próximo ao exigido pela Resolução ANP nº 45/2013.

3.2.6 Óleo Diesel A S10 - Produtor

Tabela 8 - Estoques de óleo diesel A S10 nos produtores.

2020 Diesel S10										
	Região 1		Região 2		Região 3		Região 4		Total	
	Esm	Meta	Esm	Meta	Esm	Meta	Esm	Meta	Esm	Meta
jan-20	61	17	137	70	322	60	100	18	620	165
fev-20	44	14	175	66	356	61	78	20	653	161
mar-20	32	18	156	61	330	63	85	23	604	165
abr-20	43	19	190	63	344	68	82	22	659	172
mai-20	50	18	143	66	253	72	73	24	525	180
jun-20	49	18	110	73	302	67	82	22	544	181
jul-20	46	22	152	73	325	73	81	29	605	196
ago-20	66	22	131	66	421	77	85	28	703	193
set-20	86	19	137	72	442	70	81	25	746	186
out-20	78	21	171	78	441	75	101	24	791	197
nov-20	61	17	147	72	438	68	110	19	755	177
dez-20	59	18	182	64	425	66	76	25	742	173

Fonte: Relatórios de estoques semanais médios enviados pelos agentes regulados e SIMP, 2020.

Região 1 – Estados da Região Norte, exceto TO;

Região 2 – Estados da Região Nordeste e TO;

Região 3 – Estados da Região Centro-Oeste e Sudeste;

Região 4 – Estados da Região Sul.

Esm = Estoque Semanal Médio. Meta = Estoque Mínimo Requerido

Fonte: Dados declarados pelos produtores (mil m³).

De modo agregado, observa-se o cumprimento da Resolução em todas as regiões. Destaca-se o local de manutenção 3, cujos volumes estocados são, em média, superiores à meta em mais de 500%; o local de manutenção 2 registra volumes estocados, em média, superiores às metas em mais de 200%, sendo essa a região com o cumprimento mais próximo ao exigido pela Resolução ANP nº 45/2013.

3.2.7 GLP - Distribuidor

Tabela 9 - Estoques de GLP nos distribuidores.

2020 ^{GLP}										
	Região 1		Região 2		Região 3		Região 4		Total	
	Esm	Meta	Esm	Meta	Esm	Meta	Esm	Meta	Esm	Meta
jan-20	9	7	15	24	50	29	17	9	91	69
fev-20	9	6	15	22	45	29	16	9	86	67
mar-20	8	7	15	23	51	31	16	10	89	71
abr-20	7	7	14	24	53	32	15	11	89	73
mai-20	7	7	15	25	62	33	18	11	102	76
jun-20	8	6	16	24	55	31	18	11	97	72
jul-20	8	7	16	27	53	36	18	12	95	82
ago-20	10	7	15	26	52	35	18	12	95	79
set-20	9	6	19	25	51	32	17	11	96	74
out-20	9	7	15	26	54	34	17	11	95	78
nov-20	8	7	14	24	48	31	20	10	90	72
dez-20	7	7	13	25	41	33	14	10	75	75

Fonte: Relatórios de estoques semanais médios enviados pelos agentes regulados e SIMP, 2020.

Região 1 – Estados da Região Norte, exceto TO;

Região 2 – Estados da Região Nordeste;

Região 3 – Estados da Região Centro-Oeste, Sudeste e TO;

Região 4 – Estados da Região Sul

Esm = Estoque Semanal Médio. Meta = Estoque Mínimo Requerido

Fonte: Dados declarados pelos distribuidores (mil ton.)

O atendimento das metas de estoques mínimos para o elo de distribuição de GLP apresenta um comportamento um pouco destoante dos demais derivados, sobretudo quando se analisa o cumprimento das regras na Região Nordeste. Nota-se que, historicamente, não houve investimentos na infraestrutura para armazenamento de GLP, sobretudo no elo de distribuição na Região Nordeste. Como a capacidade de armazenamento dos distribuidores era insuficiente para atender ao nível mínimo de estoque exigido na regulação, tentou-se como solução para esse problema, prever a possibilidade de esses agentes utilizarem instalações autorizadas de produtor para comprovação dos seus estoques, até que se ampliasse o parque de armazenagem próprio.

Sem embargo, a Resolução foi alvo de questionamento judicial, conforme mencionado na seção 3.1. O comportamento evidenciado na Região Nordeste pode ser explicado com base nos fatos mencionados. Sistemáticamente não se observa o atendimento aos estoques mínimos referente ao GLP na Região Nordeste para o elo de distribuição.

Importa comentar, ainda, que os estoques operacionais dos distribuidores de GLP são insuficientes em momentos de restrição de suprimento, principalmente na região Nordeste, e o abastecimento é garantido em função da coordenação realizada pela Petrobras, que, sendo praticamente a única supridora desse combustível no mercado brasileiro, estabelece seus níveis

de estoque a fim de compatibilizá-los com sua operação regular, levando em conta sua posição dominante na cadeia de fornecimento primário.

Entretanto, o setor privado vem sinalizando a realização de novos investimentos em infraestrutura de armazenagem de GLP para o complexo industrial portuário de Suape (VALOR, 2021), e a efetivação desse investimento se constituirá como um importante passo para a garantia do abastecimento de GLP na região.

De modo agregado, não se observa o cumprimento da resolução no local de manutenção 2, cujos volumes estocados foram, em média, equivalentes a 61% das metas. As maiores diferenças dos estoques para as médias são observadas nos locais 3 e 4, sendo estes equivalentes, em média, a 160% das metas nessas 2 regiões.

3.2.8 GLP - Produtor

Tabela 10 - Estoques de GLP nos produtores.

2020 ^{GLP}										
	Região 1		Região 2		Região 3		Região 4		Total	
	Esm	Meta	Esm	Meta	Esm	Meta	Esm	Meta	Esm	Meta
jan-20	13	8	54	23	60	29	11	9	139	69
fev-20	14	7	63	22	52	31	10	8	139	67
mar-20	13	7	49	22	48	33	9	8	119	70
abr-20	10	7	42	23	53	34	12	8	117	72
mai-20	15	8	49	25	73	35	17	9	154	77
jun-20	11	7	58	23	67	33	21	10	157	72
jul-20	12	8	104	26	68	37	35	11	218	81
ago-20	14	7	45	25	76	37	14	9	148	79
set-20	11	7	42	24	43	33	8	9	104	73
out-20	12	7	52	25	46	34	9	9	119	75
nov-20	11	7	40	23	52	35	19	7	123	72
dez-20	11	8	49	24	55	33	16	9	131	74

Fonte: Relatórios de estoques semanais médios enviados pelos agentes regulados e SIMP, 2020.

Região 1 – Estados da Região Norte;

Região 2 – Estados da Região Nordeste;

Região 3 – Estados da Região Centro-Oeste e Sudeste;

Região 4 – Estados da Região Sul.

Esm = Estoque Semanal Médio. Meta = Estoque Mínimo Requerido

Fonte: Dados declarados pelos produtores (mil ton.)

De modo agregado, observa-se o cumprimento da resolução em todas as regiões. Destaca-se o local de manutenção 2, cujos volumes estocados são, em média, superiores à meta em mais de 200%; o local de manutenção 1 registra volumes estocados, em média, superiores às metas em mais de 160%, sendo essa a região com o cumprimento mais próximo ao exigido pela Resolução ANP nº 5/2015.

3.2.9 QAV - Distribuidor

Tabela 11 - Estoques de QAV nos distribuidores.

2020 ^{QAV}										
	Região 1		Região 2		Região 3		Região 4		Total	
	Esm	Meta	Esm	Meta	Esm	Meta	Esm	Meta	Esm	Meta
jan-20	22	10	40	39	92	79	11	5	166	133
fev-20	23	9	48	30	89	68	11	4	171	111
mar-20	25	9	52	31	89	73	12	4	178	117
abr-20	26	9	54	27	61	68	12	4	153	108
mai-20	20	9	51	26	49	69	10	3	130	107
jun-20	21	8	49	26	63	65	12	4	145	102
jul-20	20	10	45	32	76	74	12	4	153	120
ago-20	21	9	44	29	76	71	11	4	153	113
set-20	22	9	44	29	69	70	11	3	146	111
out-20	20	10	35	29	68	72	10	3	133	114
nov-20	18	9	29	30	70	71	10	3	127	113
dez-20	23	10	32	35	68	75	9	3	132	124

Fonte: Relatórios de estoques semanais médios enviados pelos agentes regulados e SIMP, 2020.

Região 1 – Estados da Região Norte;

Região 2 – Estados da Região Nordeste;

Região 3 – Estados da Região Centro-Oeste e Sudeste;

Região 4 – Estados da Região Sul.

Esm = Estoque Semanal Médio. Meta = Estoque Mínimo Requerido

Fonte: Dados declarados pelos distribuidores (mil m³)

De modo agregado, observa-se o cumprimento da resolução em todas as regiões. Destaca-se o local de manutenção 4, cujos volumes estocados são, em média, superiores à meta em mais de 300%; o local de manutenção 3 registra volumes estocados, em média, superiores às metas em mais de 100%, sendo essa a região com o cumprimento mais próximo ao exigido pela Resolução ANP nº 6/2015. O comportamento de não cumprimento das regras de estoque para algumas regiões decorreu da dispensa da necessidade de formação desses estoques pela ANP (Resolução ANP nº 812/2020, alterada pela Resolução ANP nº 818/2020) em razão das consequências da pandemia do COVID-19 sobre o mercado de combustíveis de aviação, que foi o mais impactado em valores relativos pela diminuição no consumo.

3.2.10 QAV - Produtor

Tabela 12 - Estoques de QAV no produtor.

2020 _{QAV}										
	Região 1		Região 2		Região 3		Região 4		Total	
	Esm	Meta	Esm	Meta	Esm	Meta	Esm	Meta	Esm	Meta
jan-20	11	2	56	30	194	59	18	1	278	92
fev-20	15	2	85	20	207	51	20	1	327	73
mar-20	10	1	54	21	199	53	20	2	284	78
abr-20	14	2	71	21	211	53	33	2	328	78
mai-20	8	2	63	19	174	52	34	2	280	75
jun-20	4	2	54	19	137	49	28	2	223	71
jul-20	7	2	56	20	158	54	23	2	245	78
ago-20	6	2	54	20	180	54	25	2	265	78
set-20	3	2	39	19	200	51	23	1	265	74
out-20	10	2	28	19	149	53	14	1	201	75
nov-20	8	2	39	23	140	53	8	2	195	79
dez-20	10	2	53	24	145	58	10	2	217	87

Fonte: Relatórios de estoques semanais médios enviados pelos agentes regulados e SIMP, 2020.

Região 1 – Estados da Região Norte, exceto PA;

Região 2 – Estados da Região Nordeste e PA;

Região 3 – Estados da Região Centro-Oeste e Sudeste;

Região 4 – Estados da Região Sul.

Esm = Estoque Semanal Médio. Meta = Estoque Mínimo Requerido.

Fonte: Dados declarados pelos produtores (mil m³)

De modo agregado, observa-se o cumprimento da resolução em todas as regiões. Destaca-se o local de manutenção 4, cujos volumes estocados são, em média, superiores à meta em mais de 1.000%; o local de manutenção 2 registra volumes estocados, em média, superiores às metas em mais de 200%, sendo essa a região com o cumprimento mais próximo ao exigido pela Resolução ANP nº 6/2015.

3.3 Contexto e perspectiva para o tratamento regulatório dos estoques de combustíveis e outras medidas garantidoras do abastecimento

3.3.1 Contexto do novo cenário do *downstream*

As atuais diretrizes de política energética apontam a necessidade do estabelecimento do incremento da competitividade no mercado de combustíveis brasileiro, de forma que tal direcionamento ensejará, por sua vez, a necessidade de revisão de parte do marco regulatório do setor de combustíveis no País.

Assim, a construção do novo paradigma do mercado nacional de combustíveis, pautado em maiores níveis de competitividade, ocorrerá sob o contexto de elaboração de novos arranjos estruturais da cadeia do *downstream*, principalmente a partir da efetivação do plano de desinvestimento de parte das unidades de refino da Petrobras e do estabelecimento de um novo

marco regulatório do setor que seja aderente às diretrizes de fomento à concorrência no segmento de combustíveis.

Nesse sentido, o papel a ser desempenhado pelo órgão regulador na definição do novo cenário do *downstream* deve ser capaz de propor soluções regulatórias que venham a efetivar a competitividade esperada nesse processo de transição de mercado, sem perder de vista sua atuação regulatória na garantia do abastecimento nacional de combustíveis.

O atual contexto prevê a realização de reformas estruturantes no segmento de combustíveis do País, e o redirecionamento do mercado rumo à constituição de um ambiente econômico mais competitivo, a partir de regramentos em que seja possível o estabelecimento de novos arranjos mercadológicos aderentes ao contexto legal de liberdade econômica que vem se concretizando.

Esse novo paradigma traz a necessidade de revisão do atual marco regulatório que estabelece regras de formação para estoques mínimos. Porém, espera-se que o aprimoramento do arcabouço regulatório do setor de combustíveis, embasado sob o pilar de uma nova configuração do mercado, requeira uma regulação com menos restrições, que garanta segurança jurídica, através de redução de incertezas, gerando conseqüentemente um ambiente econômico propício a realização de investimentos em expansão de infraestrutura energética, impactando positivamente a garantia do abastecimento nacional de combustível e conseqüentemente a própria competitividade do setor.

Nesse sentido, o caminho a ser seguido parece apontar para a necessidade de propositura do estabelecimento de novos regramentos normativos para formação dos estoques mínimos no País. Esse processo de revisão do arcabouço regulatório deve ser conduzido sob a premissa de analisar os aspectos positivos e negativos de cada alternativa regulatória, sem estabelecer custos desnecessários aos agentes regulados, visando a ampliação do bem-estar da sociedade.

Outro ponto a destacar é a redefinição do papel exercido pela Petrobras, com a introdução de novos agentes econômicos que assumirão parte dos ativos de refino e infraestrutura associada. Essa alteração no posicionamento da estatal estabelecerá uma nova estrutura do mercado de combustíveis no País, que passará a ser marcada com a presença de múltiplos atores, alterando, dessa maneira, a atual dinâmica de planejamento logístico de suprimento de derivados, podendo eventualmente acarretar conseqüências para o abastecimento nacional de combustíveis.

O redirecionamento estratégico da Petrobras representará uma mudança de paradigma no funcionamento do mercado, e em conjunto com outras mudanças do setor, ensejará da ANP a revisão de parte do arcabouço regulatório, sobretudo aquele garantidor do abastecimento, de modo a mitigar os riscos associados a essa transição que porventura possam afetar negativamente a garantia do abastecimento nacional de combustíveis.

O plano de desinvestimento da Petrobras se insere no contexto de diretrizes estratégicas baseadas no desenvolvimento de um mercado de combustíveis competitivo nos diversos elos da cadeia, e o estabelecimento desse ambiente concorrencial acarretará no surgimento de múltiplos planejamentos produtivos e logísticos de derivados no País, em razão da multiplicidade de atores que estarão no refino nacional. Tal cenário ensejará inicialmente o aprimoramento do monitoramento dos estoques de combustíveis realizado pelo órgão regulador, de modo que haja a geração de uma base de dados mais consistentes que venham subsidiar a definição das novas regras para constituição dos estoques mínimos de combustíveis

a ser realizada em um segundo momento, e que estejam baseadas a partir da obtenção de evidências mais fortes.

Cumpra ressaltar que, historicamente, a Petrobras desempenhou sua função empresarial também com o objetivo de garantir o abastecimento nacional de combustíveis, e seguidamente exerceu o papel de principal investidor na cadeia do *downstream*, possuindo boa parte da infraestrutura de suprimento de derivados no País. Ademais, todo o aparato normativo constituído pela ANP ao regular os estoques mínimos foi construído em uma época em que se levava em consideração a atuação integrada que a Petrobras sempre exerceu no fornecimento primário de combustíveis, e a alteração desse cenário deve ser acompanhada dos ajustes regulatórios necessários à essa transição.

Portanto, a atuação da Petrobras ao realizar o planejamento da logística de suprimento, e exercer em última instância o papel de garantidora do abastecimento nacional de combustíveis, dada a situação de quase monopólio, e também por ser uma sociedade de economia mista com algum nível de intervenção estatal, será redefinida com a introdução de novos agentes de mercado que assumirão parte dos ativos de refino e infraestrutura associada, gerando a necessidade de inserção do tema “estoques mínimos” na pauta de discussão regulatória do setor.

Dessa forma, o redimensionamento das estruturas do mercado de combustíveis merece especial atenção, sobretudo quanto à mudança do planejamento logístico de derivados, que por décadas ocorreu de forma quase que centralizada na Petrobras. Com a entrada de novos agentes econômicos, os planejamentos passam a ocorrer de forma descentralizada, alterando a dinâmica do abastecimento de combustíveis.

É importante lembrar que, frequentemente, a Petrobras utilizou sua importância estratégica para garantir em última instância o abastecimento de combustíveis em todo território nacional. Este cenário será alterado em razão da alienação de parte dos seus ativos de refino. O planejamento logístico de boa parte do suprimento de combustíveis, que historicamente ficou a cargo da Petrobras, sendo um importante elemento garantidor do abastecimento de combustíveis em todo o território nacional, sobretudo nos eventuais momentos de interrupção ou variação dos fluxos de suprimento de algum energético em determinado ponto da cadeia será alterado. Nessas ocasiões, a Petrobras, por possuir planejamento centralizado e uma coordenação dos fluxos logísticos em abrangência nacional, realizava remanejamentos logísticos considerados essenciais ao retorno ou à manutenção da normalidade do abastecimento.

Do mesmo modo, com a reestruturação do mercado de refino, eventuais interrupções nos fluxos de suprimento poderão afetar em alguma medida a normalidade do abastecimento, visto que não haverá mais um planejamento integrado de suprimento de derivados no país.

Nesse sentido, teremos um cenário de ausência de planejamento logístico centralizado. A regulação do abastecimento nacional de combustíveis requererá atuações multifacetadas do órgão regulador, no sentido de ampliar e melhorar as ferramentas à sua disposição, como, por exemplo, estabelecer medidas que visem a reduzir as assimetrias de informação acerca da formação dos estoques operacionais dos agentes regulados, além de redefinir os critérios de formação dos estoques mínimos requeridos, de tal modo que sejam suficientes para garantir a manutenção do abastecimento, bem como estabelecer outras ações que se mostrem necessárias à garantia do abastecimento.

A necessidade de melhoria das ferramentas que possibilitassem o monitoramento do abastecimento nacional de combustíveis à luz do novo cenário *downstream*, a fim de proteger o interesse dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos, foi percebida pelo CNPE e motivou a edição de sua Resolução nº 12, de 9 de dezembro de 2020. O ato, que estabelece diretrizes para o monitoramento do abastecimento nacional de combustíveis, prevê, por exemplo, que caberá à ANP estruturar as ferramentas, as quais devem contemplar dados e informações, em tempo real ou outra periodicidade aplicável, das atividades econômicas reguladas relacionadas ao abastecimento nacional de combustíveis.

Importa mencionar que o Tribunal de Contas da União (2021), entre janeiro e agosto de 2020, realizou uma auditoria de natureza operacional na ANP, na Empresa de Pesquisa Energética (EPE), no Cade, no MME e na Petrobras, cujo objetivo foi mapear os riscos e as oportunidades relacionados à transição para o "novo mercado de refino" (TCU, 2021). No relatório, o TCU afirma que as análises procedidas durante a auditoria demonstraram o risco de a regulação relativa a estoques operacionais mínimos não se apresentar totalmente harmonizada com a necessidade de garantia do abastecimento numa estrutura de mercado de refino fragmentada na oferta primária, após o fim da condição de monopolista da Petrobras.

O órgão de controle pontuou ainda que o monitoramento dos níveis de estoque ao longo da cadeia de produção e distribuição é feito pela ANP de modo predominantemente passivo e com defasagem temporal, por meio do recebimento de informações enviadas por arquivo ou planilhas eletrônicas mensalmente pelos agentes – no mês seguinte ao de referência. Periodicamente, a agência controla a adimplência do envio dos dados e analisa as informações recebidas. Contudo, além desse procedimento regular, em casos de riscos de restrição ou interrupção das operações dos produtores, distribuidores ou operadores de terminais que impactem no abastecimento, há regras regulatórias que permitem à agência o requerimento de dados de forma mais tempestiva, inclusive em bases diárias. Tal recurso foi utilizado, por exemplo, por ocasião da greve dos caminhoneiros de 2018 e da recente crise decorrente da pandemia da Covid-19 (TCU, 2021).

Entre as conclusões do relatório, cabe destacar "risco de que a regulação sobre estoques de combustíveis, especificamente as Resoluções ANP nº 45/2013 e nº 5/2015, não se mostre compatível com os contornos do mercado de combustíveis que se projeta após os desinvestimentos em curso pela Petrobras, tendo em vista a desatualização das premissas que embasaram sua elaboração e a ausência de garantia de que os novos entrantes adotarão conduta semelhante à da estatal quanto à manutenção de estoques, especialmente em relação a déficits de GLP, o que poderá comprometer a garantia do abastecimento". Tal situação impõe atenção quanto à necessidade de se reavaliar a adequabilidade do arcabouço legislativo e regulatório afeto ao tema (TCU, 2021).

3.3.2 Aprimoramento do monitoramento do abastecimento nacional de combustíveis e inclusão do tema estoques mínimos na agenda regulatória da ANP

O redimensionamento das estruturas de mercado atualmente em curso, estabelecerá mudanças estruturais no planejamento logístico do suprimento de derivados no País, e o desafio proposto nesse contexto será compatibilizar a reconfiguração do mercado de refino nacional, que passará a vigorar com a presença de múltiplos agentes, com a manutenção da garantia do abastecimento.

Assim, é necessário a compreensão de todos os entes envolvidos no abastecimento nacional de combustíveis, sejam agentes públicos ou privados, da importância que o tema requer para a sociedade como um todo, sobretudo pela necessidade de assumirem um caráter proativo e participativo nesse processo, ao se sentirem corresponsáveis pela adoção de ações consideradas necessárias à manutenção da garantia do abastecimento nacional de combustíveis, nesse novo contexto.

Conforme exposto na seção 3.3.1, a Petrobras exerceu o papel de planejar boa parte da logística de suprimento de derivados para atendimento do mercado nacional, e após o seu processo de desinvestimento, essa atividade deixará de ser realizada de maneira integrada e centralizada por um único agente econômico, ensejando do órgão regulador o estabelecimento de uma série de ações no sentido de ampliar o acompanhamento do funcionamento do mercado, como mecanismo de robustecer a governança de monitoramento do abastecimento.

De tal modo, os riscos envolvidos nesse processo devem ser mitigados por meio de uma adequada intervenção regulatória no sentido de se estabelecer procedimentos de monitoramento de mercado mais robustos e aderentes à nova realidade do setor.

Dessa maneira, a percepção da necessidade de adoção de novos e melhores mecanismos de monitoramento do funcionamento do mercado, que passa a considerar a necessidade de ampliação do escopo do acompanhamento do abastecimento permite assegurar uma transição estruturada e capaz de mitigar adequadamente os riscos envolvidos nesse processo. Igualmente, a adoção desse caminho objetiva estabelecer uma mudança sem sobressaltos, e com baixo risco de descontinuidade no abastecimento de combustíveis.

Portanto, propiciar iniciativas que busquem o fomento de um ambiente econômico propício a novos investimentos, entende-se adequado que o órgão regulador adote a intervenção regulatória pautada na segurança jurídica, a partir de princípios de liberdade econômica, impondo os menores custos regulatórios possíveis, estimulando a competição, mas sem perder de vista a necessidade de aprimorar e eventualmente estabelecer novos instrumentos engajados na garantia do abastecimento.

Nesse sentido há, portanto, a necessidade de conciliar sequencialmente os passos das reformas do mercado de combustíveis, de forma a criar um ambiente regulatório que seja simultaneamente capaz de atrair investimentos privados na expansão da infraestrutura energética e gerar um ambiente de negócios mais competitivo, mas que permita a criação de novos mecanismos que fortaleçam o papel da agência na garantia do abastecimento de combustíveis em todo o território nacional.

É importante destacar a necessidade de ampliar o grau de informações sobre as quais dispõe o órgão regulador para monitorar o mercado de combustíveis, por meio do estabelecimento de um novo formato para monitoramento dos estoques de combustíveis armazenados pelos agentes econômicos ao longo da cadeia.

Em busca do aprimoramento do monitoramento do abastecimento nacional de combustíveis, é necessário, entre outras medidas, ampliar e facilitar o acesso às informações sobre a formação dos estoques dos setores de produção e distribuição, reduzindo as assimetrias de informação das quais a ANP dispõe sobre o volume dos estoques dos agentes econômicos. Esse objetivo será atingido pela implementação de recebimentos de dados de estoques com a periodicidade diária associados ao recebimento e tratamento de outros dados e informações. Cabe destacar que o atual arcabouço regulatório, que estabelece regras para formação de

estoques mínimos de derivados, propõe regras para formação de estoques semanais médios, que são encaminhados mensalmente à ANP, e o recebimento dos dados diários significará um considerável avanço no grau de informações disponíveis à Agência.

Dessa forma, em que pese a ANP já receber os dados de estoque mensalmente, é imperioso avançar na captura de dados de estoques, de modo a recebê-los e analisá-los com o menor interstício temporal possível, transformando esses dados em informações relevantes ao adequado monitoramento do abastecimento, e conseqüentemente contribuindo para a garantia do abastecimento em todo território nacional.

A análise dos dados de estoques poderá ser realizada de maneira combinada com outros elementos considerados essenciais ao monitoramento do abastecimento. Dessa maneira, os dados diários de estoques associados à outras informações, como, por exemplo, dados de comercialização e produção diária, que poderão ser utilizados para gerar indicadores que reflitam as condições gerais e específicas de abastecimento, servindo como um importante instrumento para o monitoramento e acompanhamento do mercado.

Cabe destacar que essa linha de atuação do órgão regulador, baseado na redução das assimetrias de informação quanto à formação dos estoques poderá fundamentar eventual tomada de decisão mais ágil e assertiva pela ANP, ou por outros órgãos de governo que, eventualmente, venham a utilizar informações disponibilizadas pela agência.

A geração de uma série histórica dos dados de estoques formados pelos agentes de mercado poderá, inclusive, subsidiar tecnicamente a ANP quando esta for realizar a revisão do arcabouço regulatório das normas de estoques mínimos de combustíveis. Tais informações poderão gerar evidências mais robustas, fundamentando a propositura de novas resoluções que tratem de estoques de combustíveis, permitindo propor novas regras que eventualmente venham reduzir os custos regulatórios impostos aos produtores e distribuidores.

Ao mesmo tempo, é possível constatar que o avanço da captura dos dados diários dos estoques para os agentes de produção e distribuição, possibilitará o desenvolvimento de uma análise mais dinâmica e efetiva das condições gerais do abastecimento nacional, além de contribuir, eventualmente, para uma regulação que imponha adequadamente barreiras e custos regulatórios aos agentes regulados.

A implementação de um novo paradigma de monitoramento do mercado de combustíveis no País, por meio do recebimento de dados diários dos estoques de combustíveis, permitirá a geração de informações dinâmicas do abastecimento nacional de combustíveis. Esses dados de estoques diários, atrelados a outros dados e informações, permitirão a construção de painéis dinâmicos do abastecimento que irão fornecer uma visão holística do mercado criando um ambiente de monitoramento mais tecnológico, baseado em soluções com maior nível de automação e capacidade preditiva.

O estabelecimento desse novo mecanismo de controle diário dos estoques, sincronizado com dados e informações adicionais, que estão sendo estudados e desenvolvidos pela ANP, tendem a conferir um aumento da autonomia e eficiência do monitoramento do abastecimento nacional de combustíveis, permitindo a geração de informações preditivas em relação ao abastecimento de combustíveis de maneira a contribuir para a geração de informações estratégicas e tempestivas, consideradas essenciais à tomada de decisão da ANP para a garantia do abastecimento.

Nesse sentido, a implementação desse novo formato de monitoramento em consonância com a Resolução CNPE nº 12/2020, baseado em informações diárias dos estoques, gera uma perspectiva de inúmeros ganhos para agência no monitoramento do mercado, entre eles a automatização de identificação de eventuais gargalos ou pontos críticos ao abastecimento, a criação de padrões comportamentais de formação dos estoques ao longo do tempo nos diversos elos da cadeia, além de gerar informações consideradas estratégicas ligadas ao combate de eventuais irregularidades praticadas no setor, conferindo um aumento da inteligência fiscalizatória da agência.

Além disso, o estabelecimento desse incremento na governança do monitoramento do abastecimento amplia consideravelmente a capacidade institucional da ANP atuar na prevenção de eventual gargalo no fluxo de suprimento e distribuição de combustíveis, permitindo o desenvolvimento de novas ferramentas de acompanhamento do mercado que irão subsidiar a agência na garantia do abastecimento. Assim, em uma situação em que seja antevista possível ocorrência de risco de comprometimento da normalidade do abastecimento, seja por níveis de estoques baixos, ou pela interrupção ou alteração dos fluxos logísticos de suprimento e distribuição, a ANP poderá atuar de forma estruturada a partir dos alarmes estabelecidos nos painéis dinâmicos de acompanhamento que estão sendo construídos.

Cumprir reiterar, portanto, que a alternativa regulatória aqui sugerida prevê a implementação de novo ato normativo da ANP que venha estabelecer a obrigatoriedade de envio de dados de estoques diariamente como estratégia de intervenção regulatória. Tal medida se fundamenta no objetivo de redução das assimetrias de informação da ANP sobre dados de estoques, que aliado a outros dados e ao uso de novas tecnologias permitirá o surgimento de um novo padrão de monitoramento do mercado.

Para que se possa realizar uma mudança estruturada de mercado, torna-se imperioso estabelecer uma metodologia de monitoramento mais robusta, com maior nível tecnológico, que seja capaz de fornecer informações automatizadas e tempestivas acerca do comportamento do mercado a fim de minimizar o risco de que ocorra eventuais interrupções nos fluxos de suprimento e de distribuição que possam afetar a garantia do abastecimento durante o processo que está em andamento de reforma estrutural do *downstream*, por falta de informações com nível de precisão e velocidade necessários.

A adoção de soluções tecnológicas, especialmente ligadas ao monitoramento dos estoques de combustíveis poderá oferecer um tratamento regulatório eficaz ao gerar informações estratégicas à agência, sobretudo quanto à garantia do abastecimento nacional de combustíveis em todo território nacional. Tais soluções além de permitir um melhor acompanhamento da dinâmica logística dos combustíveis no País, avançam em direção às fronteiras tecnológicas e ao universo da chamada indústria 4.0, com registros no mundo (YUAN et al, 2017) (DELOITTE, 2021) e no Brasil (CNI, 2021) (PETROBRAS, 2021c).

Entende-se que tal ferramenta tecnológica se constituirá em um importante instrumento de monitoramento do abastecimento de combustíveis para o órgão regulador, favorecendo a identificação de eventuais comportamentos anômalos de alguns agentes econômicos que atuam no mercado, gerando informações estratégicas nos momentos de crise de abastecimento, bem com fornecendo informações com maior nível de inteligência analítica, permitindo a operacionalização de novos métodos da análise de dados e análises preditivas com maior nível de automação.

Esse novo formato de monitoramento apresenta a possibilidade de impulsionar a inteligência fiscalizatória da ANP em função da obtenção de uma série de informações tempestivas, podendo auxiliar no combate às irregularidades no mercado de combustíveis.

Cabe salientar que o avanço no monitoramento dos estoques vem se constituindo como premissa basilar para a revisão do marco regulatório dos estoques mínimos. Uma melhor compreensão de como os estoques são formados ao longo dos dias e nos diversos elos da cadeia permitirá ao regulador estabelecer novas regras de formação de estoques mínimos, que possam ser eventualmente mais aderentes à realidade do mercado e que imponham, por sua vez, menores custos regulatórios aos agentes, sem que para isso perca a sua função precípua, que é garantir o abastecimento.

3.3.3 Discussão acerca da abrangência do poder de atuação da ANP para garantia do abastecimento.

O debate em torno das medidas consideradas essenciais à garantia do abastecimento de combustíveis, sob o novo contexto de *downstream* no País, indica a possibilidade de se inserir na pauta de discussão a adoção de outros instrumentos regulatórios à disposição da ANP de modo a conferir maior efetividade na atuação da Agência na garantia do abastecimento.

Os atuais mecanismos regulatórios à disposição do órgão regulador garantem à ANP o poder de exigir dos agentes regulados a manutenção de estoques mínimos de combustíveis e a realização de contratos de fornecimentos entre alguns agentes econômicos, sendo estes considerados importantes instrumentos para a garantia do abastecimento nacional de combustíveis.

Dessa maneira, a obrigatoriedade da manutenção dos estoques mínimos e a homologação de contratos de fornecimento em alguns elos da cadeia vêm se demonstrando como elementos que contribuem para a funcionalidade sistêmica do abastecimento, e tais instrumentos regulatórios estão consubstanciados em resoluções da Agência.

Assim, é necessário debater eventual ampliação da capacidade de atuação da ANP, para que essa utilize outros instrumentos garantidores do abastecimento, além da exigência de estoques mínimos e contratos de fornecimento, como por exemplo, a determinação de execução por parte dos agentes de pontual operação logística de abastecimento considerada essencial à garantia do abastecimento.

Em razão do novo contexto do *downstream*, os instrumentos regulatórios de estoques mínimos e contratos de fornecimento podem não ser suficientes à garantia do abastecimento, pois não haverá mais uma empresa dominante que realize a coordenação logística do abastecimento em âmbito nacional.

Nesse sentido, é razoável propor o debate sobre a elaboração de um aparato regulatório que amplie a atuação do órgão regulador na garantia do abastecimento nacional de combustíveis, como, por exemplo, determinar a execução de alguma operação logística de abastecimento de combustíveis, por parte dos agentes regulados, que seja considerada essencial à manutenção do abastecimento.

É importante apontar que historicamente a Petrobras exerceu sua posição dominante do mercado também com o objetivo de garantir o abastecimento, realizando em alguns casos operações logísticas específicas com a latente missão de garantir o abastecimento. Nesse novo cenário tal situação provavelmente não irá se repetir, até porque não haverá mais uma empresa

dominante com abrangência em todos o País, não havendo mais a possibilidade de remanejamentos em escala nacional como ocorria até então.

Assim, essa análise suscita a possibilidade de se avançar nos debates acerca da possível construção de um novo aparato regulatório, que garanta o *enforcement* necessário para a ANP impor aos agentes regulados a realização de alguma operação logística pontual e específica que seja considerada essencial ao abastecimento.

De forma meramente exemplificativa e preliminar, é possível citar a eventual necessidade de se estabelecer a imposição excepcional e temporária do instrumento de livre acesso em bases de distribuição, quando da ocorrência de iminente situação de risco ao abastecimento. Tal situação, desde que devidamente fundamentada, poderia se constituir como um instrumento regulatório adicional à disposição da ANP para efetivar a garantia do fornecimento de combustíveis, bem como o surgimento de outras soluções logísticas que venham porventura ser consideradas essenciais à garantia do abastecimento.

Um ponto que merece destaque nessa análise é que, eventualmente, as forças de mercado podem não ser suficientes para a garantia do abastecimento, principalmente nos períodos iniciais da transição do mercado e para alguns energéticos especificamente. Portanto, o debate acerca da eventual necessidade de novos instrumentos regulatórios que ampliem a capacidade de atuação da ANP em garantir o abastecimento deve ser avaliado, bem como aprofundado.

4 Visão dos Agentes Econômicos

A participação social nas etapas de formulação ou de revisão e aprimoramento das políticas públicas agrega legitimidade, transparência e controle social ao conjunto de ações e decisões desenvolvidas no âmbito do Governo Federal.

A percepção dos agentes de mercado e demais envolvidos representa contribuição de extrema importância no processo de definição das políticas públicas e regramentos relacionados à temática de estoques de combustíveis. Se de um lado permite aos envolvidos apresentarem suas considerações acerca do tema em discussão, por outro, contribui para redução da assimetria de informação, permitindo à administração pública a melhorar a compreensão do ambiente de negócios, demandas dos agentes e dos diversos envolvidos, bem como identificar os principais aspectos a serem contemplados no aprimoramento da política.

Nesse sentido, o grupo de trabalho buscou avaliar a percepção dos agentes de mercado e dos demais envolvidos por meio de questionário representativo de diversas questões relacionadas ao tema.

Em complemento ao questionário foi realizado seminário virtual com a participação de todos os interessados. Além das apresentações de diversos expositores, o seminário contou com a interação entre os participantes.

Apresenta-se a seguir o resultado detalhado dessas iniciativas.

4.1 Questionário

Foi elaborado questionário estruturado de forma a possibilitar uma tabulação quantitativa das respostas. O formulário foi encaminhado por meio correio eletrônico em 5 de abril de 2021 para diversos agentes envolvidos. A primeira solicitação do grupo de trabalho estabelecia a data limite de 30 de abril de 2021 para o encaminhamento das respostas pelos agentes.

Com o intuito de aumentar a adesão e a representatividade à consulta, o grupo reiterou a solicitação no decorrer dos trabalhos, possibilitando o encaminhamento de resposta após o seminário, ocorrido em 2 de julho de 2021. Entre outras questões apresentadas no citado seminário, foi esclarecido que o resultado apresentado era preliminar, uma vez que houve extensão de prazo para recebimento de resposta após o evento.

Em que pese a disponibilização do envio de manifestações após a realização do seminário, não houve o recebimento de novas respostas após o evento. Portanto os resultados apresentados naquele momento ainda como preliminares, resultaram nos dados finais da pesquisa.

A consulta aos agentes envolvidos observou as condições de anonimato e confidencialidade das informações prestadas, tendo alcançado 40 formulários preenchidos. A maior parte das respostas foram oriundas de agentes distribuidores de combustíveis.

A seguir apresenta-se de forma agregada as questões e as respostas apresentadas pelos agentes. Do lado esquerdo dos gráficos é apresentado o número de respostas obtidas para cada item objeto do questionamento.

Algumas questões de cunho quantitativo incluídas no questionário ficaram prejudicadas. Em consideração à complexidade dessas questões, identificou-se que a apresentação desses itens dissociados de um ambiente de oficina, onde se pode estabelecer consensos acerca dos critérios aplicáveis, não permitiu o entendimento uniforme pelos agentes, resultando na aplicação de critérios diversos e grande variabilidade de entendimentos. Esses casos serão tratados ponto a ponto.

QUESTÃO 1

O item 1 do questionário buscou identificar, de forma agregada, a percepção dos agentes acerca das Resoluções ANP nº 45/2013, nº 5/2015 e nº 6/2015.

De modo a possibilitar a exposição das percepções aos consultados, foram disponibilizadas as opções de resposta: totalmente inadequada, inadequada, neutra, adequada e totalmente adequada.

1. Em uma escala entre 1 (totalmente inadequada) e 5 (totalmente adequada), responda sua opinião para as seguintes questões:

Resoluções ANP 45/2013, 5/2015 e 6/2015	Óleo diesel	Gasolina	GLP	QAV
1.1. De maneira geral, as regras sobre estoques operacionais estão adequadas?	escolha sua resposta	escolha sua resposta	escolha sua resposta	escolha sua resposta
1.2. O número de dias de estoque operacional solicitado pela regulação está adequado?	escolha sua resposta	escolha sua resposta	escolha sua resposta	escolha sua resposta

Os gráficos 1 e 2 apresentam as respostas agregadas dos agentes.

Gráfico 1 - Resultados de forma agregada para a questão 1.1.

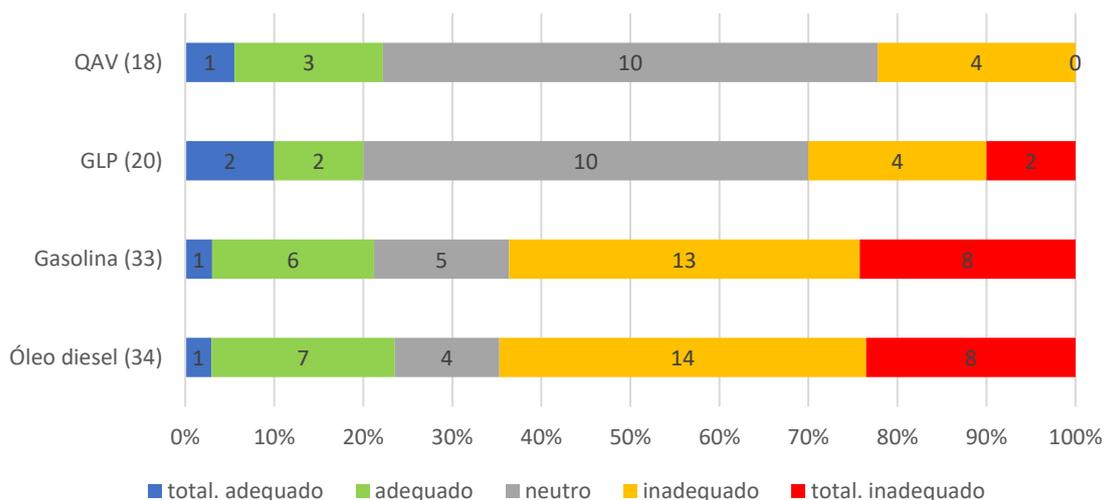
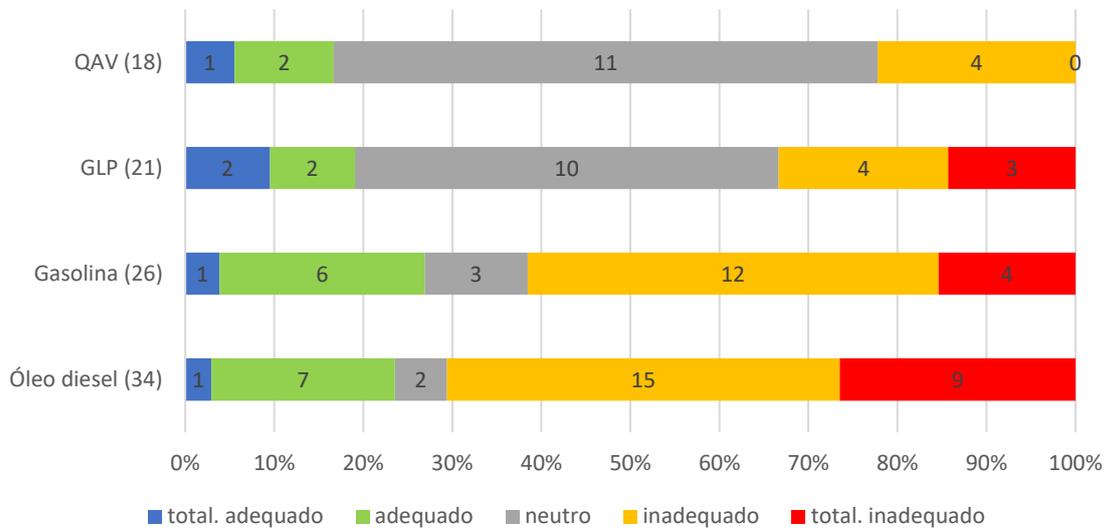


Gráfico 2 - Resultados de forma agregada para a questão 1.2.



QUESTÃO 2

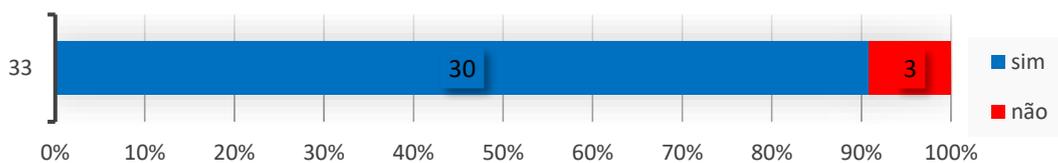
O item 2 do questionário buscou identificar o número de participantes que possuíam obrigações para a formação de estoques de operação.

Em consideração à representatividade das respostas estarem indicadas do lado esquerdo do gráfico, avaliou-se por oportuno registrar no gráfico apenas as respostas sim e não.

2. Sua empresa possui obrigação para formação de estoque operação, conforme as regras acima?

Sim Não Não se aplica

Gráfico 3 - Resultados para a questão 2.



QUESTÃO 3

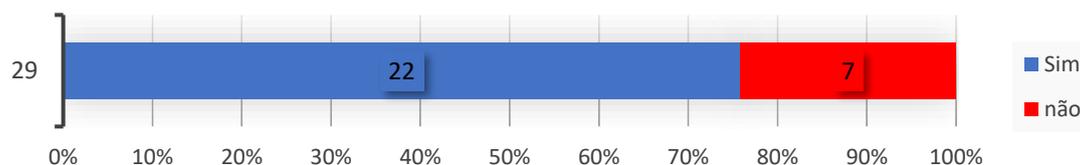
O item 3 do questionário procurou identificar entre os agentes que possuíam obrigações relacionadas a estoques de operação, aqueles que já tiveram dificuldade para cumprir o regramento estabelecido.

Da maneira similar ao exposto na questão de nº 2, em consideração à representatividade das respostas estarem indicadas do lado esquerdo do gráfico, avaliou-se por oportuno registrar no gráfico apenas as respostas sim e não.

3. Caso tenha respondido sim à questão 2, sua empresa já teve dificuldade para cumprimento da obrigação de estoques operacionais?

Sim Não

Gráfico 4 - Resultados para a questão 3.



QUESTÃO 4

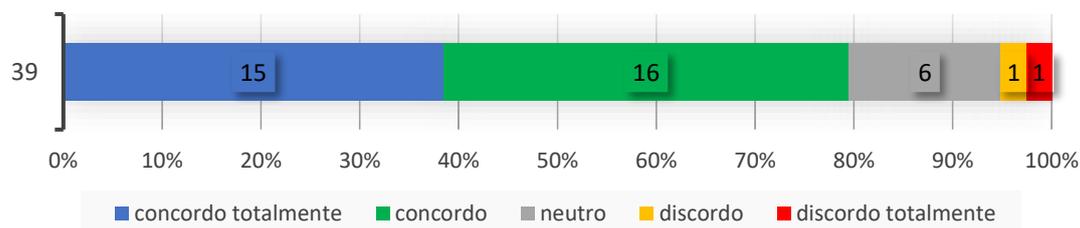
O item 4 do questionário buscou identificar a percepção dos envolvidos acerca se os regramentos relacionados a estoques operacionais geravam barreiras à entrada de novos agentes. O item também contemplou solicitação de apresentação de justificativa.

Foram disponibilizadas as opções de resposta: totalmente inadequada, inadequada, neutra, adequada e totalmente adequada.

4. Em uma escala entre 1 (discordo totalmente) e 5 (concordo totalmente), responda sua opinião para as seguintes questões:

4.1. Em que medida você concorda com a frase: “os estoques operacionais estabelecidos geram barreiras à entrada de agentes no mercado”?	escolha sua resposta
--	----------------------

Gráfico 5 - Resultados para a questão 4.



Em relação às justificativas, buscou-se apresentar as que mais representassem o universo de respostas recebidas pelos agentes. As justificativas estão destacadas a seguir:

- I. muitas das unidades não têm como ampliar a capacidade de armazenamento por uma questão de espaço físico; e
- II. custo do capital de giro parado.

Algumas justificativas foram alteradas, sem prejuízo ao sentido, de modo a preservar a identidade dos agentes e agregar as percepções recebidas.

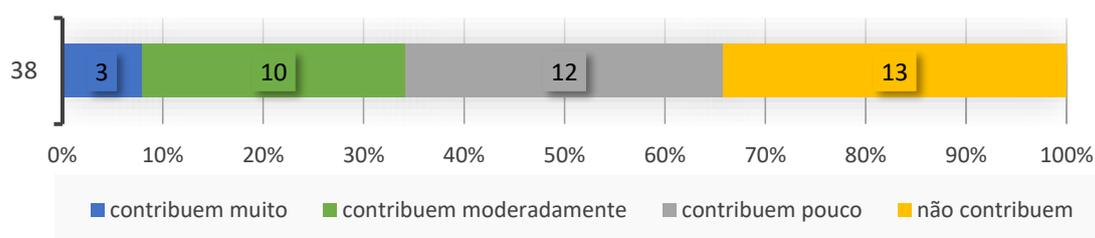
QUESTÃO 5

O item 5 do questionário buscou identificar a percepção dos agentes acerca de como os estoques operacionais contribuem para a garantia do abastecimento. O item também contemplou solicitação de apresentação de justificativa.

Foram disponibilizadas as opções de resposta: contribuem muito, contribuem moderadamente, contribuem pouco e não contribuem.

5. Em que medida os estoques operacionais contribuem para a garantia do abastecimento?	escolha sua resposta
--	----------------------

Gráfico 6 - Resultados para a questão 5.



Entre os agentes que avaliaram que os estoques operacionais contribuem muito ou contribuem moderadamente, as justificativas que representam a visão geral desses agentes são apresentadas a seguir.

- I. garantem o tempo necessário para uma rápida resolução de problemas, como greve de operadores de transporte; e
- II. contribuem, no entanto, é necessário fiscalizar e maior penalização das companhias que não as cumprem para se favorecerem com estoques baixos em momentos no mercado.

Entre os agentes que avaliaram que os estoques operacionais contribuem pouco ou não contribuem, as justificativas que representam a visão geral desses agentes são apresentadas a seguir.

- I. necessário manter um fluxo logístico adequado, para manter a regularidade no abastecimento primário (produtor);
- II. estoque no agente primário, refinaria e terminal de importação, nesses casos, seria relevante para o abastecimento; e
- III. mais importante que o estoque operacional da distribuidora é a estabilidade da oferta primária.

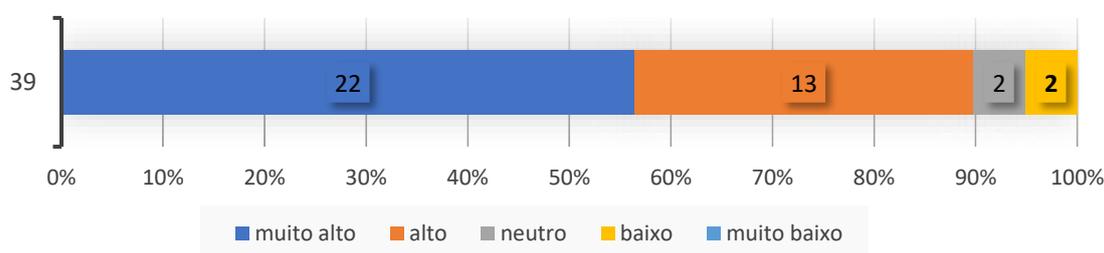
QUESTÃO 6

O item 6.1 do questionário buscou identificar a percepção dos agentes em relação aos custos associados à constituição e manutenção de estoques. Foram disponibilizadas as seguintes opções de resposta: muito alto, alto, neutro, baixo e muito baixo.

6. Com relação aos custos relacionados aos estoques operacionais:

6.1. Em uma escala entre 1 (muito baixo) e 5 (muito alto), como você avalia os custos de constituição e manutenção de estoques operacionais?	escolha sua resposta
--	----------------------

Gráfico 7 - Resultados para a questão 6.1.



6.2 Qual estimativa do custo dos estoques operacionais para sua operação? Se possível, informar os valores em R\$/m³ e/ou R\$/t.

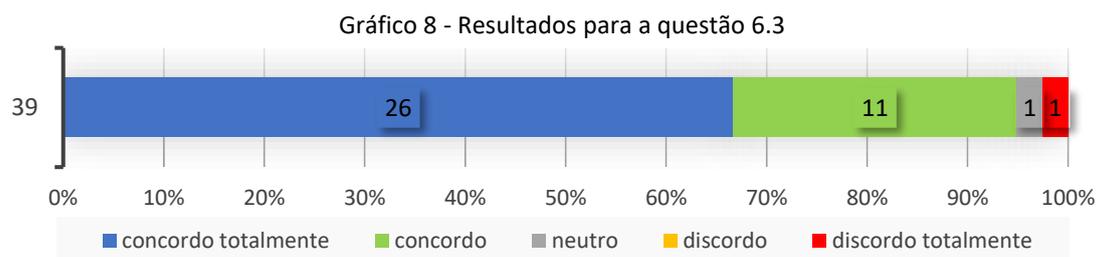
O item 6.2 do questionário insere-se no bojo das questões quantitativas que tiveram o resultado prejudicado devido a aplicação de critérios diversos. Neste caso, houve entendimentos que incorporaram custos de investimentos em armazenagem e infraestrutura, outros casos que consideraram apenas o custo do combustível em estoques, já outros, o custo do capital imobilizado em estoques.

Ademais, os custos também variavam segundo o combustível (líquido ou gasoso), local da operação e segmento de atuação do agente no ambiente *downstream*.

Em atenção ao exposto, entendeu-se que o item deveria ser suprimido da análise com o intuito de evitar quaisquer distorções.

6.3 Em uma escala entre 1 (Discordo totalmente) e 5 (Concordo totalmente), em que medida você concorda com a frase: “o custo dos estoques operacionais influencia na formação dos preços praticados por sua empresa” ?	escolha sua resposta
---	----------------------

O item 6.3 do questionário indaga se o custo dos estoques operacionais tem influência nos preços dos combustíveis. O item também contemplou solicitação de apresentação de justificativa. Foram disponibilizadas as seguintes opções de resposta: concordo totalmente, concordo, neutro, discordo e discordo totalmente.



Em relação às justificativas, buscou-se apresentar as que mais representassem o universo de respostas recebidas pelos agentes. As justificativas estão destacadas a seguir:

- I. O custo do estoque regulatório corresponde a capital empatado, custo financeiro do capital associado, risco de sinistro/seguro, custo de variações de preço e custo para controle;
- II. Os custos de estoques constituem parcela da formação dos preços praticados pelos agentes econômicos, que normalmente são repassados aos consumidores;
- III. Gera distorção no livre mercado com agentes vencedores e perdedores.

QUESTÃO 7

7 Qual o impacto das limitações de infraestrutura para aplicação dos estoques operacionais?

O item 7 do questionário indaga qual o impacto de infraestrutura para a aplicação dos estoques operacionais por meio de pergunta que permitiu a apresentação de texto no formulário. Apresenta-se as respostas que mais representaram a visão dos agentes consultados:

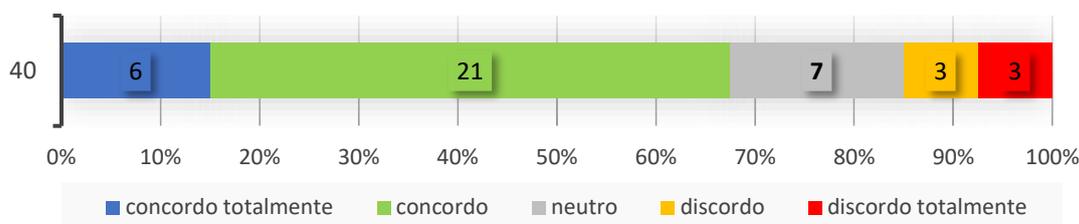
- I. Em muitas regiões do Brasil, não há oferta de espaços para armazenagem, pois as armazenadoras atualmente estão trabalhando com 100% das capacidades de armazenagem;
- II. Com o cenário atual da economia as armazenadoras evitam de investir em mais tancagem por ser extremamente caro, e com as incertezas do mercado nacional de combustíveis para investimentos de longo prazo para retorno; e
- III. Distribuidoras regionais investem em infraestrutura em locais onde tem maior movimentação, contudo para entrada em novas regiões não conseguem em função da limitação de cumprimento dos estoques operacionais.

QUESTÃO 8

O item 8 do questionário indaga, a partir de afirmação expressa na questão, o potencial do transporte de cabotagem na alteração dos fluxos logísticos e eventual redução do tempo de ressuprimento. O item também contemplou solicitação de apresentação de justificativa. Foram disponibilizadas as seguintes opções de resposta: concordo totalmente, concordo, neutro, discordo e discordo totalmente.

<p>8 Em uma escala entre 1 (Discordo totalmente) e 5 (Concordo totalmente), em que medida você concorda com a frase: “os incentivos ao transporte por cabotagem têm potencial para alterar a dinâmica dos fluxos logísticos, com impactos na gestão dos estoques operacionais em decorrência de eventual redução do tempo de ressuprimento”?</p>	<p>escolha sua resposta</p>
---	-----------------------------

Gráfico 9 - Resultados para a questão 8.



Em relação às justificativas, buscou-se apresentar as que mais representassem o universo de respostas recebidas pelos agentes. As justificativas estão destacadas a seguir:

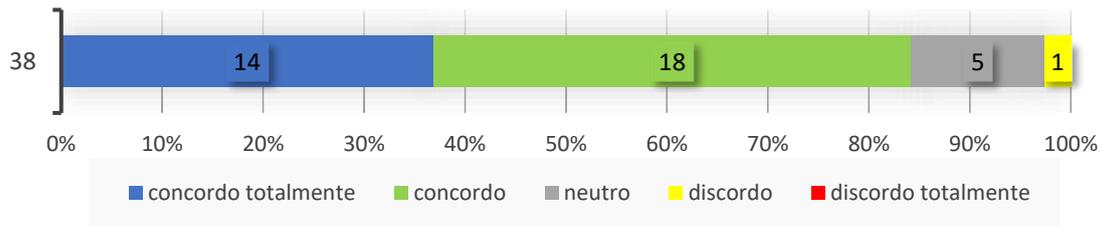
- I. Quanto menor o tempo de ressuprimento, menor o volume a se manter com estoque operacional. Mas, ainda assim, necessário investimento em dutos, parque de refino e capacidade de armazenagem em tanques nos pontos de vendas; e
- II. Em tese a proposição faz sentido, porém os incentivos ao transporte por cabotagem, com redução do tempo de ressuprimento, exigirá investimentos em infraestrutura portuária.

QUESTÃO 9

O item 9 do questionário indaga, a partir de afirmação expressa na questão, possíveis impactos dos desinvestimentos da Petrobras na dinâmica dos fluxos logísticos, gestão dos estoques operacionais e alterações nos níveis ou mix de produção. O item também contemplou solicitação de apresentação de justificativa. Foram disponibilizadas as seguintes opções de resposta: concordo totalmente, concordo, neutro, discordo e discordo totalmente.

<p>9 Em uma escala entre 1 (Discordo totalmente) e 5 (Concordo totalmente), em que medida você concorda com a frase: “o desinvestimento da Petrobras no segmento de refino de petróleo tem potencial para alterar a dinâmica dos fluxos logísticos, com impactos na gestão dos estoques operacionais pelas possíveis alterações nos níveis/mix de produção ou constituição de novos polos de suprimento”?</p>	<p>escolha sua resposta</p>
--	-----------------------------

Gráfico 10 - Resultados para a questão 9.



Em relação às justificativas, buscou-se apresentar as que mais representassem o universo de respostas recebidas pelos agentes. As justificativas estão destacadas a seguir:

- I. O desinvestimento da Petrobras é um marco com potencial de estimular o ingresso de novos players, mas tudo dependerá das regras que serão estabelecidas para evitar a formação de monopólios regionalizados; e
- II. Provavelmente surgirão oligopólios regionais nos quais dificultarão o acesso aos produtos.

QUESTÃO 10

O item 10 indaga qual o número de dias de estoque operacional necessário para o agente, independente da obrigação estabelecida pelas normas da ANP, segundo a localização da operação e tipo de combustível.

10. Qual é o número de dias de estoque operacional necessário para sua empresa/companhia/grupo, independente da obrigação estabelecida pelas normas da ANP, para cada estado e para cada derivado que sua empresa comercializa?

As respostas variaram significativamente conforme a atividade realizada pelo agente. A grande maioria das respostas estiveram contidas no intervalo entre 0 e 6 dias. Sendo que a parte mais significativa das respostas estiveram contidas no intervalo entre 1 e 3 dias.

QUESTÃO 11

O item 11 do questionário indaga como é feita a gestão de estoques pelo agente. Esse item possibilitou a apresentação de texto no formulário.

11. Como é feita a gestão de seus estoques?

A resposta que mais representou a percepção dos agentes foi: “estoques de forma geral são definidos pela expectativa de vendas para determinado período, multiplicado pelo tempo ressuprimento, adicionando de margem de segurança (considerando as características locais)”.

QUESTÃO 12

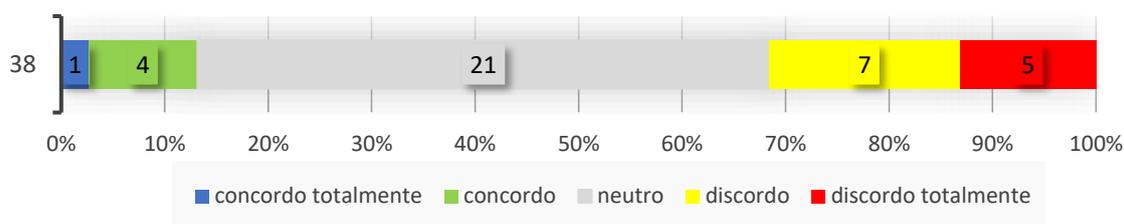
O item 12 do questionário indaga, a partir de afirmação expressa no enunciado da questão, se o agente concordaria com a opinião de que, pelo fato de o Brasil ser exportador

líquido de petróleo, os estoques estratégicos de petróleo bruto são desnecessários no País. O item também contemplou solicitação de apresentação de justificativa.

Foram disponibilizadas as seguintes opções de resposta: concordo totalmente, concordo, neutro, discordo e discordo totalmente.

12. Em uma escala entre 1 (discordo totalmente) e 5 (concordo totalmente), você concorda com a opinião de que, pelo fato de o Brasil ser exportador líquido de petróleo, os estoques estratégicos de petróleo bruto são desnecessários no País?	escolha sua resposta
---	----------------------

Gráfico 11 - Resultados para a questão 12.



Em relação às justificativas, buscou-se apresentar as que mais representassem o universo de respostas recebidas pelos agentes. As justificativas estão destacadas a seguir:

- I. estoque de petróleo é uma questão estratégica nacional;
- II. uma possibilidade seria a participação em acordos internacionais para suprimento do país em condições de risco, a exemplo do que ocorre em outros países; e
- III. cabe ao governo definir suas premissas para a segurança energética conjugando todos estes elementos no cenário menos oneroso para o país.

QUESTÃO 13

O item 13 indaga se o agente poderia compartilhar, estudo ou projeção de qual o custo destes estoques para sua empresa. Esse item possibilitou a apresentação de texto no formulário.

13. Sua empresa possui, e poderia compartilhar, estudo ou projeção de qual o custo destes estoques para sua empresa?
--

Esse item foi uma das questões, citadas no início desta seção, acerca das quais este grupo entendeu que as respostas ficaram prejudicadas.

Especificamente, em relação a esse item também, compreendeu-se que os agentes preferiram não compartilhar essas informações, talvez em se avaliando que essas informações sejam sensíveis às suas estratégias comerciais. De forma geral, foram recebidas poucas respostas e das respostas obtidas, a maior manifestação dos agentes é que a questão já havia sido respondida nos itens anteriores.

Foi também manifestada a opinião de que o governo deveria focar na definição de estoque estratégico, entendendo que estoque operacional seria uma decisão individual de cada agente econômico.

4.2 Seminário

Em 2 de julho de 2021 ocorreu o Seminário Virtual que tratou o assunto de estoques de combustíveis no âmbito do Subcomitê Novo Cenário *Downstream*, vinculado ao CT-CB. O evento, realizado de forma aberta, possibilitou a participação de todos os interessados.

O Seminário contou com a exposição do MME, da ANP, do Instituto Brasileiro do Petróleo e Gás (IBP), da Federação Nacional das Distribuidoras de Combustíveis, Gás Natural e Biocombustíveis (Federação Brasilcom), da Associação do Produtores de Biocombustíveis do Brasil (Aprobio) e do Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Gás Liquefeito de Petróleo (Sindicigas). As apresentações foram consolidadas em um único documento que se encontra anexo a este relatório.

Além de garantir a participação das entidades representativas e dos agentes econômicos que atuam no mercado de combustíveis, os órgãos e entidades integrantes do grupo de trabalho também puderam apresentar os resultados obtidos até o momento.

Foram abordadas questões relacionadas à contextualização do tema, regramentos vigentes, dados e resultados da regulatórios, experiências internacionais, resultados da pesquisa e os próximos passos da iniciativa.

Assim como os expositores, os participantes também puderam expor suas percepções e realizaram questionamentos acerca do tema. Cerca de sessenta participantes registraram a participação no evento.

O seminário propiciou o compartilhamento de diferentes visões e perspectivas acerca da temática de estoques de combustíveis. Reforça, portanto, a importância da participação social nas etapas de formulação, revisão e aprimoramento das políticas públicas.

5 Revisão do Arcabouço Legal

O aprimoramento do arcabouço legal do setor de combustíveis, embasado na percepção de como oferta e demanda de energia se transformaram nas últimas décadas, será abordado neste capítulo, com o objetivo de adequar os dispositivos aos cenários mais prováveis para a matriz energética brasileira.

5.1 Contextualização

A Lei nº 8.176, de 8 de fevereiro de 1991, define “os crimes contra a ordem econômica” e cria o “Sistema de Estoques de Combustíveis”. Em seu art. 4º, esta Lei institui o Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis (SINEC), bem como definiu atribuições ao Poder Executivo para encaminhar ao Congresso Nacional o “Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis”, com a respectiva fonte de recursos para sua manutenção.

Essa Lei foi regulamentada pelo Decreto nº 238, de 24 de outubro de 1991, que “dispõe sobre o Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis e dá outras providências”. Em seu art. 2º, o Decreto define o que compreende o SINEC e em seu art. 3º o Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis, o qual integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e compreenderá as metas e prioridades do SINEC, incluindo os recursos financeiros para a manutenção da “Reserva Estratégica”.

Por conseguinte, na força de Lei, torna-se necessário que, anualmente, o Poder Executivo encaminhe ao Congresso Nacional o Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis, contendo: metas do SINEC; prioridades do SINEC; e recursos financeiros para a manutenção da Reserva Estratégica.

Tendo em conta, porém, que o contexto nacional atual difere daquele em que essa Lei e respectivo Decreto foram editados, como por exemplo que o País hoje é exportador líquido de petróleo (à época importava a maior parte do petróleo consumido internamente), bem como a evolução regulatória para o setor de combustíveis promovida pela ANP, entre outros, considera-se importante a adequação desses normativos à nova realidade.

5.2 Análise

De início, cabe esclarecer que, apesar de constar na Lei nº 8.176/1991 a expressão “Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis”, o Decreto nº 238/1991 estabelece que o SINEC compreenderá a Reserva Estratégica, para petróleo e etanol, e os Estoques de Operação, para combustíveis líquidos. Assim, a Lei qualifica estoques de combustíveis como “estratégicos”. Por outro lado, o Decreto traz duas definições distintas: estabelece estoques de combustíveis como “de operação”, e as reservas de petróleo e de etanol como “estratégicas”.

Até a presente data, muitas mudanças ocorreram no mercado de combustíveis, como, por exemplo, a redução da participação dos veículos movidos exclusivamente a etanol na frota circulante de veículos (SINDIPEÇAS, 2021), a desatualização de algumas terminologias legais utilizadas nesses atos (ex.: “álcool para fins carburantes”, que atualmente recebe a denominação de “etanol combustível”). Além disso, outras leis importantes foram publicadas no período, como, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações), revogada após 2 anos de publicação da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e a Lei nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), entre outras.

Em complementação ao que estabelece a Lei nº 8.176/1991 e o Decreto nº 238/1991, o art. 2º, inciso V, da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, define como competência do CNPE assegurar o adequado funcionamento do SINEC e o cumprimento do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis.

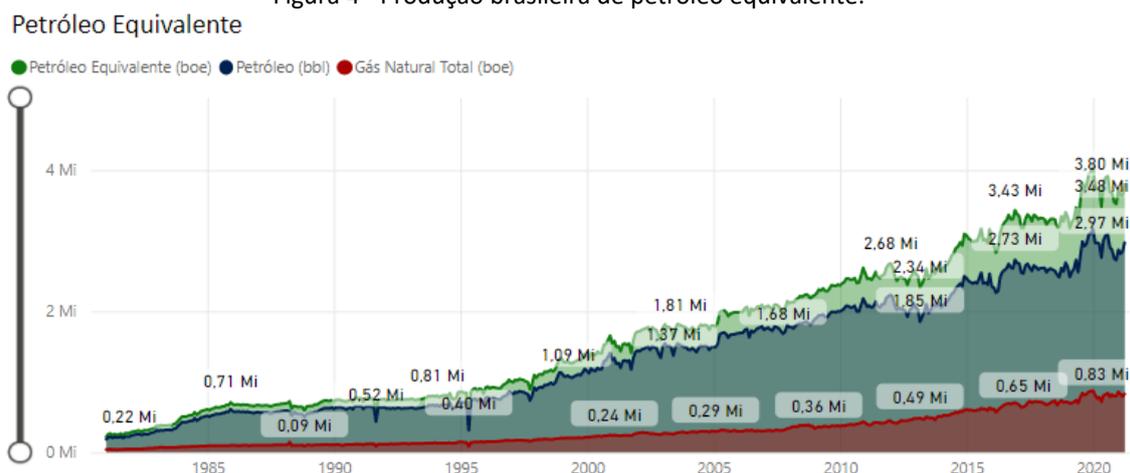
Em 2002, o Comitê Técnico 4 (CT-04) – Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis do CNPE elaborou estudo no qual recomendava que o Brasil não constituísse estoques estratégicos para petróleo, GLP, gasolina A, óleo diesel A, QAV e óleo combustível (PUC-RIO, 2002). Desde então, a atuação do Ministério de Minas e Energia (MME), que preside o CNPE, passou a ser a de propor políticas para garantir quantidade e qualidade de combustíveis e derivados adequadas, sem a necessidade de se constituir reservas estratégicas, tendo em conta o cenário de crescente produção nacional de petróleo.

Em argumentação à tal proposta, o Estudo conduzido pelo CT-04 apontou dois fatos importantes a serem considerados na formação de estoques de petróleo: o primeiro é de que os eventos externos (acidentes, guerras e embargos dos países produtores de petróleo e derivados) não apresentaram risco de restrição e/ou interrupção no suprimento no período de estudo, de 50 (cinquenta) anos, mas apenas oscilações no preço. O segundo foi de que, já naquela época, havia elevação significativa de sua produção de petróleo (vide Figura 4), a qual apontava para um volume maior do que o consumo equivalente em derivados.

Adicionalmente, postulou-se que países autossuficientes façam estoques somente para controlar o mercado internacional, não sendo este o objetivo da formação de reservas estratégicas nos termos da Lei nº 8.176/1991 e do Decreto nº 238/1991.

Depreende-se da Figura 4, no caso do petróleo bruto, que o volume excedente àquele consumido internamente é exportado, fazendo com que não seja necessário formar reservas estratégicas do energético, uma vez que a própria Lei do Petróleo apresenta mecanismos para assegurar o adequado funcionamento dos estoques.

Figura 4 - Produção brasileira de petróleo equivalente.



Fonte: ANP (2021a).

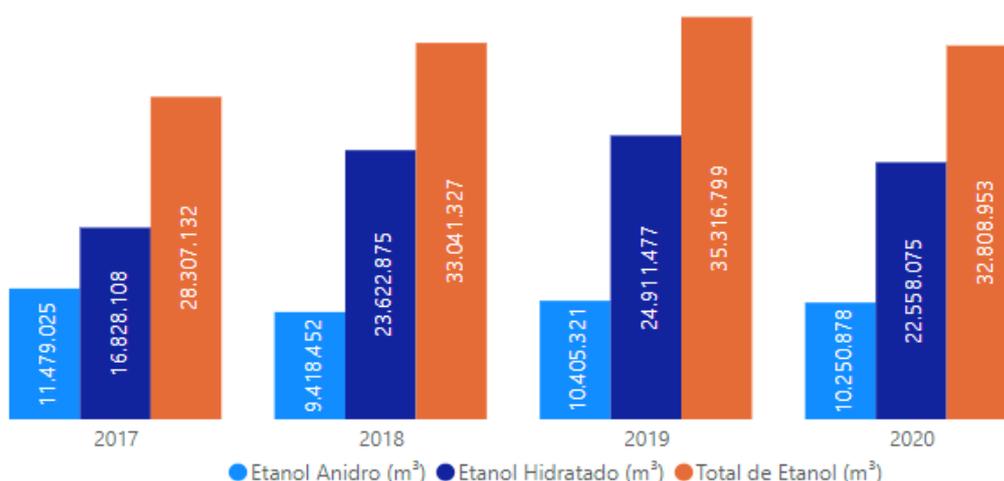
Relativamente ao etanol, segundo o relatório aprovado pelo CNPE em dezembro de 2013, a participação total de etanol anidro e hidratado na matriz de combustíveis veiculares na década de 1990 era de, aproximadamente, 50%. Da mesma forma, a gasolina C comercializada

necessitava da adição de 22% de etanol anidro. Nesse sentido, infere-se que o legislador, àquela época, pretendia mitigar os riscos de suprimento por meio da formação de estoques de etanol. Apesar de não estar especificado, entende-se que as reservas estratégicas se referiam aos dois tipos de etanol, anidro e hidratado.

Ainda de acordo com o Decreto nº 238/1991, o termo “Estoques de Operação” é aplicável para os combustíveis, incluindo o etanol. Assim sendo, em tese, depreende-se que para o etanol também deveriam ser constituídas “Reservas Estratégicas” e “Estoques de Operação”.

Entretanto, estudos mais recentes convergem para a conclusão de que, atualmente, há condições para garantia do abastecimento de etanol combustível sem a necessidade de reservas estratégicas (vide Figura 5). Tais condições têm por base o estabelecimento de obrigatoriedade de contratos pré-estabelecidos de etanol anidro, os estoques mínimos de etanol anidro para o período de entressafra impostos aos agentes, os mecanismos de financiamento para sua estocagem e a faixa admissível para fixação pelo Poder Executivo do percentual de mistura de etanol anidro.

Figura 5 - Produção brasileira de etanol.



Fonte: ANP (2021b).

Tais “estoques de operação”, a cargo dos agentes econômicos e necessários ao funcionamento adequado do abastecimento de combustíveis no território nacional, são regulados por atos normativos da ANP.

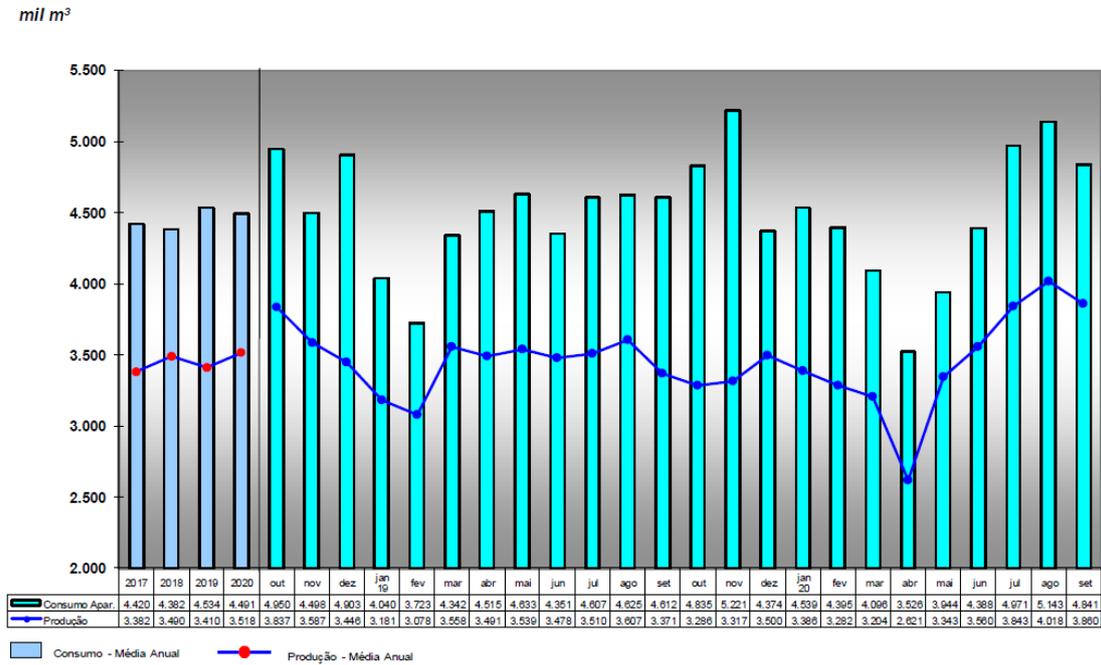
Assim, no que concerne aos combustíveis, ainda que o parque de refino nacional, com capacidade instalada de cerca de 2,4 Mbpd, não consiga produzir todo o volume de derivados de petróleo consumidos internamente e o País tenha que importar para atender a demanda (vide Figura 6 e

Figura 7, com dois exemplos), os estoques de operação conseguem manter o abastecimento dos combustíveis que formam a matriz energética do País.

O conceito de consumo aparente apresentado considera a soma da produção e da importação líquida (importação menos exportação) dos produtos. Esse indicador, influenciado diretamente pela data de desembaraço aduaneiro das cargas e pela variação dos estoques

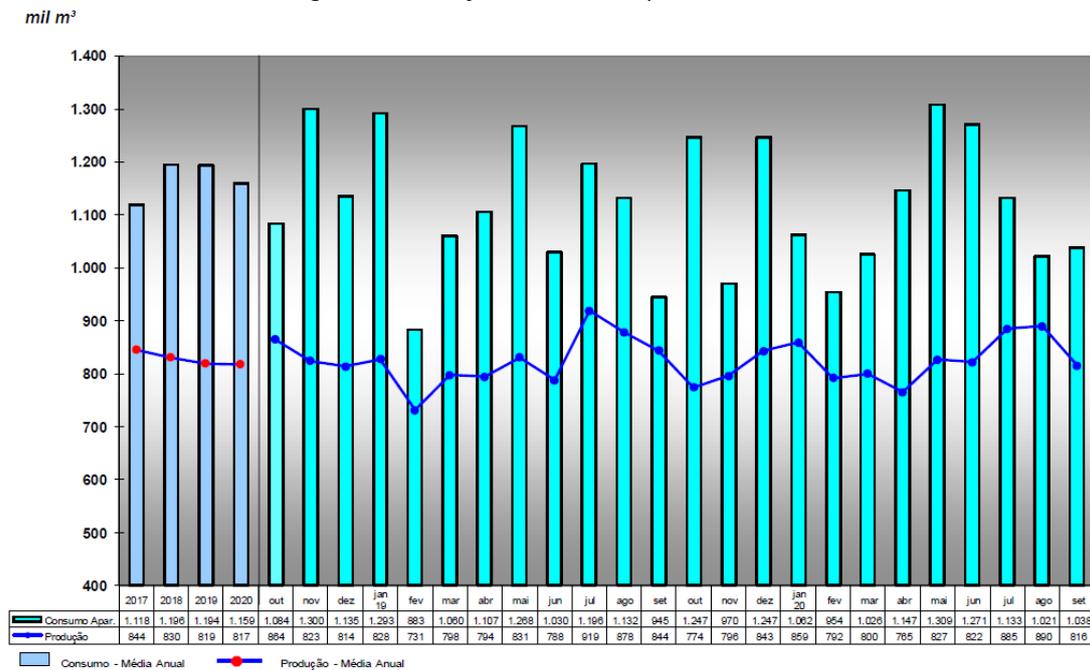
físicos, é diferente do volume de vendas publicado pela ANP, o qual está mais próximo do mercado consumidor e representa melhor sua sazonalidade.

Figura 6 - Produção e consumo aparente de óleo diesel.



Fonte: MME (2021).

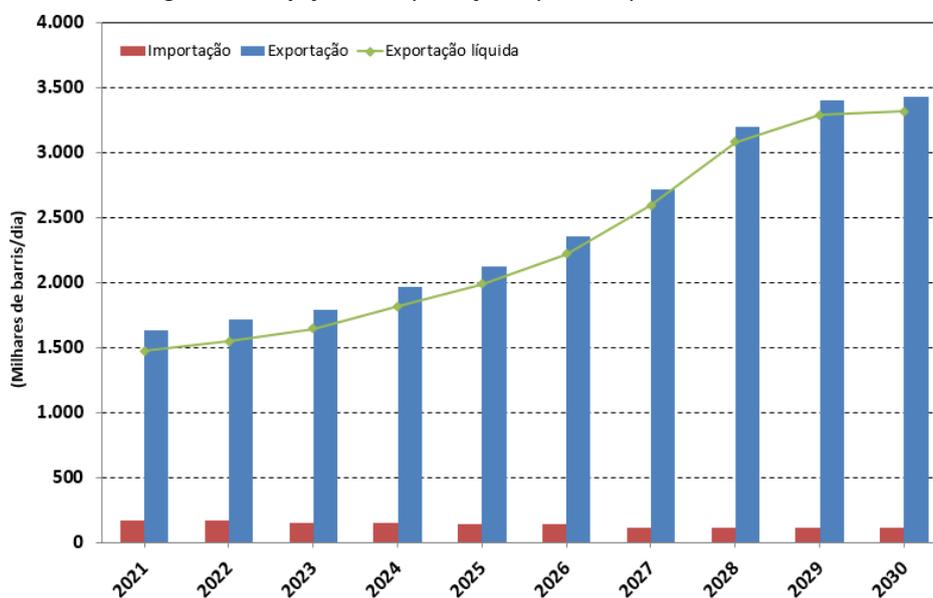
Figura 7 - Produção e consumo aparente de GLP.



Fonte: MME (2021).

O Brasil é exportador líquido de petróleo desde 2006, à exceção dos anos de 2007 e 2013. De acordo com Plano Nacional de Expansão da Energia 2030 (PDE 2030), o País será um importante exportador de petróleo (OPEC, 2020)⁴, conforme demonstrado na Figura 8. A exportação líquida alcançará o patamar de 3,4 Mbpd em 2030, caso as previsões de produção e a evolução do indicador R/P (relação entre reservas provadas e produção) sejam confirmadas.

Figura 8 - Projeção da exportação líquida de petróleo no Brasil.



Fonte: MME (2020).

Cabe destacar que as previsões de importação de petróleo verificadas têm por objetivo, assim como no passado, atender às necessidades tecnológicas das refinarias brasileiras. Utilizam-se petróleos de diversas origens, a exemplo do petróleo Árabe Leve para a produção de óleos básicos lubrificantes parafínicos, e outros do tipo leve principalmente para a realização de misturas com os petróleos nacionais, mais pesados, visando à produção de derivados.

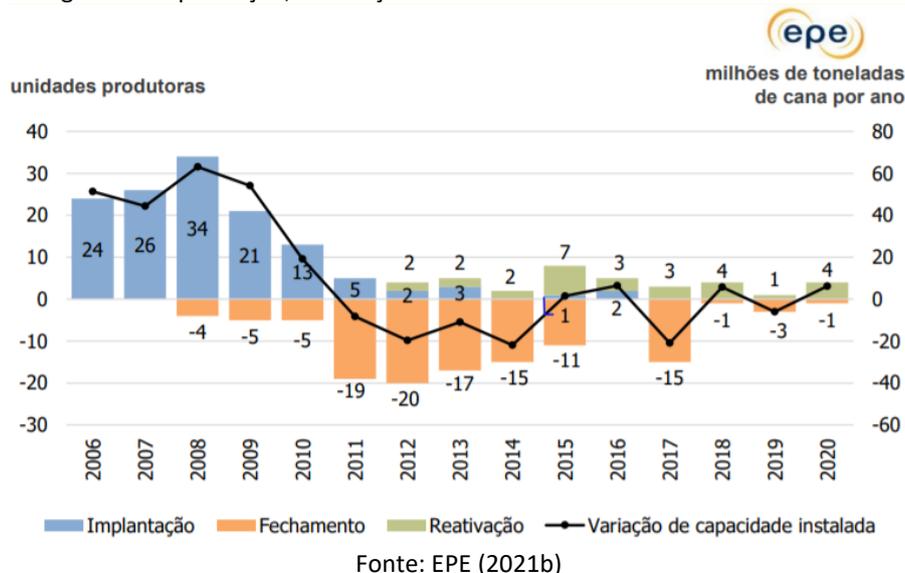
Com relação ao etanol, a partir de dados do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA, 2020), estima-se a capacidade total de moagem de cana no Brasil, ao final de 2019, em cerca de 750 milhões de toneladas de cana-de-açúcar (tc), por 366 usinas em operação, estando sua taxa de ocupação atual em torno de 88%.

Estas possuem capacidade instalada de produção de etanol anidro e hidratado de aproximadamente 131 mil m³/d e 240 mil m³/d, respectivamente, com ociosidade variando de acordo com a remuneração dos produtos da cana (etanol e açúcar) e com os dias de operação na safra (ANP, 2021c).

A Erro! Fonte de referência não encontrada. mostra a evolução das unidades com entrada em operação nos anos recentes em contraposição às unidades que fecharam ou entraram em recuperação judicial no mesmo período. As 142 unidades que entraram em operação entre 2005 e 2020 agregaram cerca de 280 milhões tc à cadeia produtiva do setor.

⁴ A Arábia Saudita, maior exportadora líquida de petróleo do mundo, exportou 7,0 Mbpd em 2019, seguida da Rússia com 5,2 Mbpd e do Iraque com 4,0 Mbpd. Canadá, EUA, Emirados Árabes, Nigéria, Kuwait, Cazaquistão e Angola exportaram valores entre 3,2 e 1,3 Mbpd no mesmo ano.

Figura 9 - Implantação, reativação e fechamento de usinas de cana no Brasil.



Mais recentemente, há forte crescimento na capacidade produtiva de etanol a partir do milho: 17 unidades em operação com capacidade anual de processamento de 14 milhões de toneladas e produção de 3,5 bilhões de litros (EPE, 2021b).

Nesse contexto, MME (2020) afirma não haver elementos que indiquem que a falta de investimentos para a produção de etanol possa comprometer o abastecimento e a garantia de cumprimento da obrigatoriedade de mistura de etanol anidro à gasolina no horizonte decenal, com base nos seguintes elementos:

- I. a capacidade atual de produção de etanol é superior à demanda por etanol anidro, ainda que a gasolina venha a ser o combustível preponderante para o ciclo Otto no horizonte decenal;
- II. investimentos para a produção de etanol a partir do milho contribuem para ampliar a capacidade produtiva; e
- III. o regime de contratos para comercialização do etanol anidro confere previsibilidade ao mercado.

5.3 Proposta

Em vista desta nova realidade, entende-se pela necessidade de revisão dos atos que definem e disciplinam a formação de reservas estratégicas e estoques operacionais no País. Para tanto, são propostas as seguintes alterações normativas, como apresentada no Anexo, sendo necessário observar conveniência e oportunidade para seu devido encaminhamento.

Tratam-se das seguintes alterações:

- Lei nº 8.176, de 8 de fevereiro de 1991 (nova redação para o art. 4º);
- Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997 (modificação dos incisos V, no art. 2º, e XIII, no art. 8º); e
- Decreto nº 238, de 24 de outubro de 1991 (nova redação para incisos e parágrafos do art. 2º e caput do art. 3º).

Entende-se que as alterações propostas no arcabouço que disciplina o assunto são importantes para a consecução do objetivo de adequá-lo ao novo contexto do mercado. Por exemplo, alterar o art. 4º da Lei 8.176/1991, pois nele há previsão de envio de um plano anual, mas entende-se que o envio de planos anuais, ausente a necessidade de constituição de estoques, representa desperdício de recursos públicos, devendo-se envidar tais esforços apenas e tão somente quando houver necessidade, ou seja, em períodos de situações excepcionais de criticidade ou necessidade estratégica.

6 Considerações Finais e Recomendações

Estoques estão relacionados à garantia de suprimento e à regularidade de fluxo. No caso de combustíveis, a segurança energética e a garantia no abastecimento nacional são diretamente afetadas por estoques físicos em todos os segmentos da indústria.

A condição do abastecimento nacional de petróleo e derivados mudou nas últimas décadas, com a produção de petróleo e gás natural crescendo graças aos recursos explorados nos campos *offshore* e a mudança na frota veicular advinda da tecnologia dos motores bicombustíveis.

Além disso, o segmento de refino passa por processo de abertura do mercado, com a Petrobras incluindo refinarias em seus projetos de desinvestimentos, as quais somam o equivalente à metade da capacidade nacional de processamento de petróleo.

Após os debates promovidos no âmbito deste grupo de trabalho, com relato materializado no presente documento, registram-se as seguintes conclusões:

- I. O Brasil deve consolidar a posição de exportador líquido de petróleo e a capacidade de produção de etanol anidro supera a demanda projetada. Logo, não é necessária a formação de reservas estratégicas de petróleo no Brasil.
- II. Os estoques mínimos implementados por produtores e distribuidores, em conjunto com a sistemática de monitoramento do abastecimento nacional, contribuem para a garantia do abastecimento no País.
- III. A ANP regula, contrata e fiscaliza as atividades econômicas, com ênfase na garantia do suprimento de derivados de petróleo em todo o território nacional, observando a política energética nacional.
- IV. A abertura do mercado de refino torna mais complexa a relação entre órgãos governamentais e agentes regulados, pois novos refinadores passarão a desempenhar papel protagonista no abastecimento regional.

A constituição do novo cenário do *downstream* em curso ensejará o estabelecimento de um novo arcabouço regulatório para o setor de combustíveis no País. A readequação dos atos normativos infralegais se demonstra necessária para tornar efetivas as atuais diretrizes da política energética e, também, para dar um tratamento regulatório aderente às novas realidades e necessidades do mercado.

O redimensionamento das estruturas do mercado de combustíveis decorrentes do processo de desinvestimentos da Petrobras acarretará uma mudança no planejamento de suprimento nacional de combustíveis, que deixará de ser realizado de forma centralizada, para um cenário que contará com a presença de múltiplos agentes, ensejando assim, a necessidade de discutir o tratamento infralegal conferido aos estoques mínimos de combustíveis no País.

Pelo exposto ao longo desse relatório, recomenda-se que o processo de alteração regulatória das resoluções que estabelecem regras para formação de estoques mínimos de derivados seja inserido na agenda regulatória da ANP. Não obstante a necessidade de revisão do marco regulatório dos estoques mínimos em razão da constituição do novo cenário do *downstream*, é sugerido conciliar sequencialmente os passos das ações regulatórias atinentes ao tema estoques de combustíveis. Dessa maneira, é proposto inicialmente que haja o avanço e o estabelecimento do novo modelo de monitoramento do abastecimento nacional de

combustíveis, para em um segundo momento, se efetivar o processo de alteração da Resolução ANP nº 45/2013, da Resolução ANP nº 5/2015 e da Resolução ANP nº 6/2015.

O novo contexto do *downstream* enseja ainda a necessidade do amadurecimento da discussão acerca da possível ampliação do *enforcement* da ANP para atuação na garantia do abastecimento.

Por fim, o grupo de trabalho oferece ao CT-CB as seguintes recomendações, uma vez que algumas oportunidades de melhoria regulatória foram identificadas.

- I. Sugerir o encaminhamento ao Congresso Nacional, observada conveniência e oportunidade, de proposta de atualização do arcabouço normativo vigente, na forma descrita no capítulo 5 e no anexo, uma vez que há uma nova condição de abastecimento.
- II. Sugerir que a ANP inclua, em sua agenda regulatória, a revisão das resoluções aplicadas aos estoques operacionais de combustíveis, observando o processo em curso de abertura do mercado de refino e podendo contemplar produtos hoje não alcançados pela regulação.
- III. Aprofundar o debate acerca da necessidade da possível ampliação do *enforcement* da ANP para atuação na garantia do abastecimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA INTERNACIONAL DE ENERGIA. (AIE). (2014). **Energy Supply Security: The Emergency Response of IEA Countries 2014**. Disponível em <<https://www.iea.org/reports/energy-supply-security-the-emergency-response-of-iea-countries-2014>>. Acesso em 29 jul. 2021.

_____. (2021). **Contry profile: Mexico**. Disponível em <<https://www.iea.org/countries/mexico>>. Acesso em 29 jul. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). (2013). Fluxos Logísticos de Produção, Transporte e Armazenagem de Gasolina e Óleo Diesel no Brasil. Disponível em <<https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/livros-e-revistas/arquivos/fluxos-logisticos-producao-transporte-armazenamento.pdf>>. Acesso em 30 ago. 2021.

_____. (2021a). **Painel Dinâmico de Produção de Petróleo e Gás Natural**. Disponível em <<https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/paineis-dinamicos-da-anp/paineis-dinamicos-sobre-exploracao-e-producao-de-petroleo-e-gas/paineis-dinamicos-de-producao-de-petroleo-e-gas-natural>>. Acesso em 11 ago. 2021.

_____. (2021b). **Workshop debate estoques e monitoramento do mercado de combustíveis**. Disponível em <https://www.gov.br/anp/pt-br/canais_atendimento/imprensa/noticias-comunicados/workshop-debate-estoques-e-monitoramento-do-mercado-de-combustiveis>. Acesso em 27 ago. 2021.

_____. (2021c). **Painel Dinâmico de Produtores de Etanol**. Disponível em <<https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/paineis-dinamicos-da-anp/paineis-e-mapa-dinamicos-de-produtores-de-combustiveis-e-derivados/painel-dinamico-de-produtores-de-etanol>>. Acesso em 11 ago. 2021.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS FABRICANTES DE VEÍCULOS AUTOMOTORES (ANFAVEA). (2020). **Anuário da Indústria Automobilística Brasileira 2020**. Disponível em <<http://www.anfavea.com.br/anuario2020/anuario.pdf>>. Acesso em 30 out. 2020.

BALLOU, R. H. (2006). **Gerenciamento da Cadeia de Suprimentos/Logística Empresarial**. Porto Alegre: Bookman.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). (2021). **Indústria 4.0: Entenda seus conceitos e fundamentos**. Disponível em <<http://www.portaldaindustria.com.br/industria-de-a-z/industria-4-0/>>. Acesso em 30 ago. 2021.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE). (2019). **Termo de Compromisso de Cessação de Prática entre CADE e Petrobras**. Disponível em <https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?DZ2uWeaYicbuZEFhBt-n3BfPLlu9u7akQAh8mpB9yOfbx5eD8vU7hfNPDc1HQ8Mo2wUUI_pMBwmHa9QywbQVDVJnIU CKbu0aQsg2fy2ggM6fjABY7XMTQWI3Q5i7QbJ>. Acesso em 19 ago. 2021.

DELOITTE (2021). **The new frontier. Bringing the digital revolution to midstream oil and gas**. Disponível em <<https://www2.deloitte.com/us/en/insights/industry/oil-and-gas/digital-transformation-midstream-oil-and-gas.html>>. Acesso em 30 ago. 2021.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA (EPE). (2020a). **Balço Energético Nacional 2020**. Disponível em <<https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/balanco-energetico-nacional-2020>>. Acesso em 30 out. 2020.

_____. (2020b). **Balço Energético Nacional - Séries Históricas Completas**. Disponível em <<https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/BEN-Series-Historicas-Completas>>. Acesso em 30 out. 2020.

_____. (2021a). **Plano Decenal de Expansão de Energia 2030**. Disponível em <<https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/plano-decenal-de-expansao-de-energia-2030>>. Acesso em 11 ago. 2021.

_____. (2021b). **Análise de Conjuntura de Biocombustíveis, ano-base 2020**. Disponível em <<https://www.epe.gov.br/pt/imprensa/noticias/epe-realiza-webinar-analise-de-conjuntura-dos-biocombustiveis-ano-base-2020->>. Acesso em 11 ago. 2021.

ÍNDIA. MINISTÉRIO DO PETRÓLEO E GÁS NATURAL (ÍNDIA). (2021). **Press Information Bureau - Strategic Crude Oil Reserves**. Disponível em <<https://pib.gov.in/PressReleasePage.aspx?PRID=1694712>>. Acesso em 29 jul. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). (2020). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2019. Características gerais dos domicílios e dos moradores 2019**. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101707_informativo.pdf>. Acesso em 30 out. 2020.

MÉXICO. SECRETARIA DE ENERGIA (MÉXICO). (2017). **Política Pública de Almacenamiento Mínimo de Petrolíferos**. Disponível em <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/272389/Pol_tica_P_blica_de_Almacena_miento_M_nimo_de_Petrol_feros.pdf>. Acesso em 29 jul. 2021.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA). (2020). **Sustentabilidade / Agroenergia**. Disponível em <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sustentabilidade/agroenergia>>. Acesso em 30 out. 2020.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA (MME). (2017). **Relatório da Iniciativa Combustível Brasil**. Disponível em <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis/abastece-brasil/combustivel-brasil/documentos/copy_of_RelatrioFinalMaio2017.pdf>. Acesso em 30 ago. 2021.

_____. (2020). **Relatório GT SINEC 2020**. Disponível em <<https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis/publicacoes-1/sistema-nacional-de-estoques-de-combustiveis-sinec>>. Acesso em 11 ago. 2021.

_____. (2021). **Relatório Mensal do Mercado de Derivados de Petróleo**. Disponível em <<https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis/publicacoes-1/relatorio-mensal-do-mercado-de-derivados-de-petroleo>>. Acesso em: 11 ago. 2021.

PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. (PETROBRAS) .(2016). **Plano Estratégico e Plano de Negócios e Gestão da Petrobras 2017-2021**. Disponível em <<https://petrobras.com.br/fatos-e-dados/plano-estrategico-da-petrobras-tem-metricas-para-aumentar-seguranca-e-baixar-alavancagem.htm>>. Acesso em 30 ago. 2021.

_____. (2017). **Resultados e Comunicados | Teasers**. Disponível em <<https://www.investidorpetrobras.com.br/resultados-e-comunicados/teasers/>>. Acesso em 27 ago. 2021.

_____. (2021a). **Petrobras assina contrato para venda da refinaria RLAM**. Disponível em <<https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/25fdf098-34f5-4608-b7fa-17d60b2de47d/6304362d-6fd7-64dc-63e9-e92f12aee794?origin=1>>. Acesso em 30 ago. 2021.

_____. (2021b). **Petrobras assina contrato para venda da refinaria REMAN**. Disponível em <<https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/25fdf098-34f5-4608-b7fa-17d60b2de47d/d946e33b-4aad-e254-f2d6-220004922a29?origin=1>>. Acesso em 30 ago. 2021.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO (PUC-RIO). (2002). **Estudo sobre Estoques Estratégicos de Combustíveis**. Disponível em <<https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis/publicacoes-1/sistema-nacional-de-estoques-de-combustiveis-sinec>>. Acesso em 11 ago. 2021.

SINDICATO NACIONAL DA INDÚSTRIA DE COMPONENTES PARA VEÍCULOS AUTOMOTORES (SINDIPEÇAS). (2021). **Relatório da Frota Circulante | Edição 2021**. Disponível em <https://www.sindipecas.org.br/sindinews/Economia/2021/RelatorioFrotaCirculante_Marco_2021.pdf>. Acesso em 30 ago. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU) (2021). Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria (Processo TC 003.245/2020-9)**. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2447522%22>>. Acesso em: 24 ago. 2021.

UNIÃO EUROPEIA (UE). (2009). **European Union Law**. Disponível em <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02009L0119-20200101&from=EN>>. Acesso em 29 jul. 2021.

VALOR (2021). **Grupo Edson Queiroz e Copa Energia vão investir R\$ 1,2 bi em terminal de tancagem de gás de cozinha em PE**. Disponível em <<https://valor.globo.com/empresas/noticia/2021/07/14/grupo-edson-queiroz-e-copa-energia-vo-investir-r-12-bi-em-terminal-de-tancagem-de-gs-de-cozinha-em-pe.ghtml>>. Acesso em 26 ago. 2021.

YUAN, Zhihong; QIN, Weizhong; ZHAO, Jinsong. (2017). **Smart Manufacturing for the Oil Refining and Petrochemical Industry**. Engineering, Volume 3, Issue 2, 2017, Pp. 179-182. Disponível em <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2095809917302977>>. Acesso em 30 ago. 2021.

ANEXO - ALTERAÇÕES PROPOSTAS NO ARCABOUÇO NORMATIVO

I - Lei nº 8.176, de 8 de fevereiro de 1991	
ATUAL	PROPOSTA
<p>Art. 4º Fica instituído o Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis.</p> <p>§ 1º O Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional, dentro de cada exercício financeiro, o Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis para o exercício seguinte, do qual constarão as fontes de recursos financeiros necessários a sua manutenção.</p> <p>§ 2º O Poder Executivo estabelecerá, no prazo de sessenta dias as normas que regulamentarão o Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis e o Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis.</p>	<p>"Art. 4º O Poder Executivo, em situações excepcionais de criticidade ou necessidade estratégica, observadas as orientações do Conselho Nacional de Política Energética - CNPE, deverá encaminhar ao Congresso Nacional Plano de Estoques Estratégicos de Combustíveis, do qual constarão as fontes de recursos financeiros necessários à sua criação e manutenção.</p> <p>Parágrafo único. O Poder Executivo estabelecerá as normas que regulamentarão o Plano de Estoques Estratégicos de Combustíveis." (NR)</p>
II - Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997	
ATUAL	PROPOSTA
<p>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:</p> <p>....</p> <p>V - estabelecer diretrizes para a importação e exportação, de maneira a atender às necessidades de consumo interno de petróleo e seus derivados, biocombustíveis, gás natural e condensado, e assegurar o adequado funcionamento do Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis e o cumprimento do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis, de que trata o art. 4º da Lei no 8.176, de 8 de fevereiro de 1991;</p> <p>....</p>	<p>Art. 2º....</p> <p>....</p> <p>V - estabelecer diretrizes para a abertura da economia e facilitar a importação e exportação, de maneira a atender às necessidades de consumo interno de petróleo e seus derivados, biocombustíveis, gás natural e condensado, bem como sua comercialização para os mercados externos;" (NR)</p>
<p>Art. 8º A ANP terá como finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis, cabendo-lhe:</p> <p>....</p>	<p>"Art. 8º.....</p> <p>.....</p> <p>XIII - fiscalizar e assegurar, quando adotado, o adequado funcionamento e o cumprimento do Plano de Estoques Estratégicos de Combustíveis, de que trata o</p>

<p>XIII - fiscalizar o adequado funcionamento do Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis e o cumprimento do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis, de que trata o art. 4º da Lei nº 8.176, de 8 de fevereiro de 1991;</p> <p>....</p>	<p>art. 4º da Lei nº 8.176, de 8 de fevereiro de 1991;</p> <p>....." (NR)</p>
<p>III - Decreto nº 238, de 24 de outubro de 1991</p>	
<p>ATUAL</p>	<p>PROPOSTA</p>
<p>Art. 2º O SINEC compreenderá:</p> <p>I - a "Reserva Estratégica", destinada a assegurar o suprimento de petróleo bruto e de álcool para fins carburantes quando do surgimento de contingências que afetem de forma grave a oferta interna ou externa desses produtos;</p> <p>II - os Estoques de Operação, destinados a garantir a normalidade do abastecimento interno de combustíveis derivados de petróleo, bem assim de álcool etílico, anidro e hidratado, e outros combustíveis líquidos carburantes, em face de ocorrências que ocasionarem interrupção nos fluxos de suprimento e escoamento dos referidos combustíveis.</p> <p>§ 1º Os produtos destinados à Reserva Estratégica serão adquiridos e mantidos pela União e utilizados mediante prévia autorização do Presidente da República, por proposta do Ministro da Infra-Estrutura.</p> <p>§ 2º A Reserva Estratégica será regulada em ato do Ministro da Infra-Estrutura e os "Estoques de Operação", em ato do Diretor do Departamento Nacional de Combustíveis.</p>	<p>“Art. 2º</p> <p>I - a Reserva Estratégica, destinada a assegurar o suprimento de petróleo bruto e de combustíveis para fins carburantes quando do surgimento de contingências que afetem de forma grave a oferta interna ou externa desses produtos; (NR)</p> <p>II – - os Estoques de Operação, destinados a garantir a normalidade do abastecimento interno de combustíveis derivados de petróleo, bem assim de etanol combustível, anidro e hidratado, e outros combustíveis líquidos carburantes, em face de ocorrências que ocasionarem interrupção nos fluxos de suprimento e escoamento dos referidos combustíveis. (NR)</p> <p>§ 1º Os produtos destinados à Reserva Estratégica serão adquiridos e mantidos pela União e utilizados mediante prévia autorização do Presidente da República, por proposta do Ministro de Minas e Energia. (NR)</p> <p>§ 2º A Reserva Estratégica será regulada em ato do Ministro do Ministério de Minas e Energia e os "Estoques de Operação", em ato do Diretor Geral da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. (NR)”</p>
<p>Art. 3º O Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis, a ser encaminhado anualmente ao Congresso Nacional, integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e compreenderá as metas e prioridades do SINEC, incluindo os recursos financeiros para a manutenção da "Reserva Estratégica".</p>	<p>“Art. 3º O Plano de Estoques Estratégicos de Combustíveis, a ser encaminhado ao Congresso Nacional em situações excepcionais de criticidade ou necessidade estratégica, integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e compreenderá as metas e prioridades do SINEC, incluindo os recursos financeiros para a manutenção da "Reserva Estratégica". (NR)</p>