



**ANÁLISE DO PARECER ANALÍTICO DE REGRAS
REGULATÓRIAS Nº 96/COGEN/SEAE/MF, DE 07 DE
MAIO DE 2013, SOBRE A CONSULTA PÚBLICA
ANP Nº 10/2013, QUE ESTABELECE AS
ESPECIFICAÇÕES DO QUEROSENE DE AVIAÇÃO
ALTERNATIVO, SUA MISTURA COM O
QUEROSENE DE AVIAÇÃO, E AS OBRIGAÇÕES
QUANTO AO CONTROLE DE QUALIDADE**

**Coordenadoria de Defesa da Concorrência
e
Superintendência de Biocombustíveis e Qualidade de Produtos**

MAIO 2013



Nota Técnica Conjunta nº 004/2013-CDC-SBQ Rio de Janeiro, 23 de maio de 2013

ASSUNTO: ANÁLISE DO PARECER ANALÍTICO DE REGRAS REGULATÓRIAS Nº 96/COGEN/SEAE/MF, DE 07 DE MAIO DE 2013, DOBRE A CONSULTA PÚBLICA ANP Nº 10/2013, QUE ESTABELECE AS ESPECIFICAÇÕES DO QUEROSENE DE AVIAÇÃO ALTERNATIVO, SUA MISTURA COM O QUEROSENE DE AVIAÇÃO, E AS OBRIGAÇÕES QUANTO AO CONTROLE DE QUALIDADE

I – INTRODUÇÃO

Trata-se de Minuta de Resolução que estabelece as especificações dos Querosenes de Aviação Alternativos, doravante QAV-S e de suas misturas com o Querosene de Aviação (QAV-1) e as obrigações quanto ao controle da qualidade a serem atendidas pelos diversos agentes econômicos que comercializam esses produtos em todo o território nacional. Vale lembrar que a Lei nº 12.490, de 16 de setembro de 2011, acrescentou e deu nova redação a alguns dispositivos da Lei nº 9.478/1997, modificando o arcabouço regulatório ao ampliar a competência da ANP para toda a Indústria de Biocombustíveis – inclusive os de aviação – definida como o conjunto de atividades econômicas relacionadas com produção, importação, exportação, transferência, transporte, armazenagem, comercialização, distribuição, avaliação de conformidade e certificação de qualidade de biocombustíveis.

Assim sendo, a Superintendência de Biocombustíveis e Qualidade de Produtos propôs, em 22 de abril de 2013, minuta de Resolução, a qual foi submetida à consulta pública, após promovidas as alterações julgadas pertinentes, levado a audiência pública em 13 de maio de 2013.

Em face da apresentação da minuta de Resolução da ANP, em 07 de maio de 2013 foi enviado à Diretoria-Geral da ANP o Ofício nº 257/GABIN/SEAE/MF, de mesma data, encaminhando o Parecer Analítico de Regras Regulatórias epigrafado, da Secretaria de Acompanhamento Econômico, do Ministério da Fazenda. Referido documento traz a manifestação da SEAE, nos termos do art. 19, da Lei 12.529/2011, que, dentre outras considerações, fez as seguintes recomendações à ANP: *“(i) avalie se a contestação do preço nacional pela importação do QAV-BX (querosene decorrente da mistura do alternativo com o convencional) não poderia ser um fator que poderia mitigar elevações nos preços*

com efeitos positivos para o consumidor final; (ii) explicitar se analisou a possibilidade de a vedação de importação do QAV-BX contribuir para reforçar o aumento do poder de mercado do produtor monopolista de QAV, e, caso contrário, avalie o efeito da vedação da importação com base na estrutura de mercado atual; e (iii) informe de que forma controlará o percentual de QAV alternativo na mistura e como fará para que a proibição da importação da mistura seja, de fato, uma medida eficaz”.

À luz do exposto, a presente Nota Técnica Conjunta, elaborada pela Coordenadoria de Defesa da Concorrência (CDC) e pela Superintendência de Biocombustíveis e Qualidade de Produtos (SBQ) da ANP, tem o objetivo de oferecer resposta às arguições encaminhadas pela SEAE.

Importante esclarecer que durante o período de consulta pública, para tornar mais claro que se trata de combustível alternativo ao combustível convencional QAV-1, optou-se por substituir o termo Querosene de Aviação Sintético por Querosene de Aviação Alternativo em toda a Resolução. Conseqüentemente a presente Nota Técnica Conjunta trouxe-se a referência Querosene de Aviação Alternativo. São considerados combustíveis alternativos, tanto os combustíveis obtidos por fontes renováveis (biomassa) quanto àqueles obtidos por outras fontes não renováveis, como carvão e gás natural.

II – CONSIDERAÇÕES TÉCNICAS ACERCA DO PARECER ANALÍTICO DE REGRAS REGULATÓRIAS Nº 96/COGEN/SEAE/MF

Primeiramente, há que se ter em mente ser fundamental que todo ato administrativo – no caso em tela a Resolução da ANP – quando calcado na discricionariedade técnica, esteja fundamentado em necessidades públicas e tenha motivação técnica, ponderando, pois, os diversos fatores e suas conseqüências. De fato, é necessária a fundamentação técnica, sob o risco do ato eivar-se não na discricionariedade, mas na arbitrariedade, conforme ensina MARÇAL JUSTEN FILHO:

“Na hipótese de discricionariedade, a atribuição pela norma de autonomia de escolha para o agente não significa ausência de controle ou limites. Para que a decisão seja válida, é indispensável que o agente exponha de público as razões que conduziram a uma dentre as diversas escolhas possíveis, inclusive indicando a ponderação entre os possíveis resultados. Decisão discricionária não motivada é ato arbitrário, desconforme ao direito(...) Equivale à ausência de motivação a invocação formal à competência do agente ou à existência em abstrato de uma norma legal.” (In “Curso de Direito Administrativo”, São Paulo: Ed. Saraiva. 2005, págs.258-259).

Nessa esteira, forçoso trazer à baila a necessidade de motivação técnica para a regulamentação proposta no âmbito da Consulta Pública ANP nº 10/2013. Tal justificção foi objeto da Nota Técnica nº 56/2013/SBQ, de 25/03/2013 e, em razão dos questionamentos formulados, inclusive acerca dos impactos das

citadas alterações sobre o processo concorrencial, oferecemos as considerações adicionais a seguir.

Vale comentar inicialmente que os agentes afetados pela presente minuta de resolução são: o produtor de QAV, o distribuidor de QAV, o revendedor de QAV, o importador de QAV e o consumidor final.

II.1 AVALIAÇÃO DA HIPÓTESE DE CONTESTAÇÃO DO PREÇO NACIONAL PELA IMPORTAÇÃO DO QAV-BX (QUEROSENE DECORRENTE DA MISTURA DO ALTERNATIVO COM O CONVENCIONAL) COMO FATOR DE MITIGAÇÃO DE ELEVAÇÕES NOS PREÇOS COM EFEITOS POSITIVOS PARA O CONSUMIDOR FINAL

Conforme aludido na Nota Técnica nº 56/2013/SBQ, no Brasil, não há produtores de querosene de aviação alternativo e, por isso, este produto será adquirido, exclusivamente, via importação por Importadores autorizados pela ANP. Para tanto, o Produtor e o Distribuidor de QAV deverão adquirir o QAV-S de Importador autorizado pela ANP.

Atualmente não há metodologia de medição do teor do querosene de aviação alternativo na mistura, motivo pelo qual a proposição de vedação da importação da referida mistura.

Como cediço, o setor da aviação demanda rigorosas exigências no que tange à especificação técnica, ao fornecimento e ao controle de qualidade de seus combustíveis. A comercialização e o uso do querosene de aviação são condicionados ao atendimento de sua especificação que descreve minuciosamente as características relacionadas à sua composição, volatilidade, fluidez, combustão, corrosão, estabilidade, condutividade e lubrificidade.

Nesse mister, o controle da qualidade do produto ao longo da sua cadeia produtiva é previsto na Resolução ANP nº 37/2009 por meio de análise de amostra representativa e emissão de documentos de qualidade a serem fornecidos pelos agentes autorizados pela comercialização do produto no país.

Dessa forma, como não há metodologia de medição de teor do QAV alternativo no QAV-BX – mistura voluntária de no máximo 50% - e como não há forma de controle de qualidade na produção e mistura no exterior, a solução técnica encontrada foi no sentido da proibição da mistura no exterior, sendo esta feita internamente por produtor e distribuidor autorizado pela ANP, de maneira que se possa proceder de forma eficaz o controle de qualidade necessário para o caso concreto.

Pelo exposto, ainda que, por hipótese, se reconhecesse que eventual importação do QAV-BX pudesse servir de fator de mitigação de possíveis elevações internas nos preços, tal reflexão, no presente caso, torna-se desnecessária, tendo em vista, para o momento, vir de encontro à motivação precípua da vedação, que é a garantia da segurança dos usuários finais da aviação.

II.2 EXPLICITAÇÃO DE ANÁLISE DA POSSIBILIDADE DE A VEDAÇÃO DE IMPORTAÇÃO DO QAV-BX CONTRIBUIR PARA REFORÇAR O AUMENTO DO PODER DE MERCADO DO PRODUTOR MONOPOLISTA DE QAV, E, CASO CONTRÁRIO, AVALIAÇÃO DO EFEITO DA VEDAÇÃO DA IMPORTAÇÃO COM BASE NA ESTRUTURA DE MERCADO ATUAL

Inicialmente, cabe aduzir que a estrutura de mercado de querosene de aviação convencional é composta de monopólio na produção, quase duopólio na distribuição e alguma pulverização na revenda¹. Nesse aspecto, já se notava a condição de poder de mercado do produtor e a alta concentração na distribuição nesse mercado antes da apresentação da minuta de Resolução ora em análise. Ademais, numa análise preliminar, não se vislumbra que a mera autorização de importação do QAV-BX tenha efeito positivo no sentido de mitigação do poder de mercado do produtor, tampouco de alteração da estrutura duopolizada no segmento de distribuição de querosene de aviação.

Novamente aqui, é importante frisar que conforme aludido na Nota Técnica nº 56/2013/SBQ, não só o Produtor, mas também o Distribuidor de QAV poderão adquirir o QAV-S diretamente de Importador autorizado pela ANP e realizar a sua mistura com o QAV-1. Assim, a vedação da importação do QAV-BX não privilegia determinado agente interno, mas cria nova possibilidade de atuação para setores já existentes no mercado de combustíveis de aviação.

Além disso, como já mencionado no item anterior, no atual cenário, a vedação à importação do QAV-BX se faz salutar, tendo em vista a impossibilidade da garantia do controle de qualidade da mistura, caso fosse permitida sua importação, já que não há metodologia de medição do teor do querosene de aviação alternativo na mistura.

Nada obstante, ainda que, por hipótese, se reconhecesse que a vedação a importação do QAV-BX pudesse contribuir para reforçar o aumento do poder de mercado do produtor monopolista de QAV, nesse primeiro momento, eventual autorização de importação do QAV-BX viria de encontro à motivação precípua de sua vedação, que é a garantia da segurança dos usuários finais da aviação.

II.3 INFORMAÇÃO DA FORMA DE CONTROLE DO PERCENTUAL DE QAV ALTERNATIVO NA MISTURA E DA GARANTIA DE QUE A PROIBIÇÃO DA IMPORTAÇÃO DA MISTURA SEJA, DE FATO, UMA MEDIDA EFICAZ

Conforme mencionado anteriormente, não há metodologia disponível para determinar o teor do querosene de aviação alternativo na mistura, de modo que a verificação do percentual utilizado para mistura será comprovado via balanço de massa, com a verificação das entradas, saídas e estoques dos produtos.

¹ A Petrobras é a única produtora de QAV-1. Em março de 2013, a BR Distribuidora teve 61,5% do mercado distribuição, seguida da Shell (Raízen), com 35,2% de *share* e da Air BP com apenas 3,4% de participação. Na revenda, segundo dados do SIMP/ANP, estão autorizados a operar 179 postos revendedores de querosene de aviação com a seguinte participação das bandeiras: 45,8% BR Distribuidora, 28,5% Bandeira Branca, 23,5% Raízen e 2,2% Air BP.

Assim, o agente deverá manter a documentação fiscal que comprove a aquisição do Querosene de Aviação Alternativo e do QAV fóssil e comercialização do QAV B-X e QAV fóssil.

Dessa forma, após Audiência Pública foi feita a inclusão do seguinte parágrafo no Art.12 da minuta de Resolução em tela:

§ 7º A documentação fiscal que comprova a aquisição e comercialização dos produtos de que tratam esta Resolução e do Querosene de Aviação (QAV-1) deverá ficar à disposição da ANP para qualquer verificação julgada necessária pelo prazo mínimo de 01 (um) ano, a contar da data de sua comercialização.

III – CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente Nota Técnica Conjunta, elaborada pela CDC e pela SBQ teve por objetivo oferecer resposta aos comentários e recomendações encaminhados pela SEAE, por meio do Parecer Analítico de Regras Regulatórias nº 96/COGEN/SEAE/MF.

Ao longo das seções anteriores foram comentados os questionamentos sintetizados nas considerações finais do Parecer Analítico acima mencionado, reforçando-se a motivação pela opção regulatória refletida na minuta de Resolução disponibilizada em sede da Consulta e Audiência Pública nº 10/2013 desta ANP.

Sem prejuízo do disposto na presente Nota Técnica Conjunta, conforme já exposto na Nota Técnica ANP nº 56/2013/SBQ, de 25/03/2013, acredita-se que o arcabouço regulatório proposto tem em vista os seguintes benefícios:

a) incentivar a pesquisa e o desenvolvimento de biocombustíveis de aviação, e uma das formas de atingir este fim é fomentar a introdução no mercado desses combustíveis por meio de regulamentação;

b) estimular a produção de bioquerosene de aviação no país, o que pode proporcionar benefícios significativos em termos de criação de emprego e atividade econômica nas localidades onde se encontram as instalações de processamento, contribuindo para a economia local ou regional, na medida em que são utilizados insumos locais;

c) coletar informações desse novo mercado de uso voluntário de querosene de aviação alternativo e suas misturas com QAV-1, considerando um eventual cenário futuro de uso obrigatório;

d) contribuir para mitigação das emissões de poluentes que afetam a qualidade do ar local, em particular, SOx e material particulado, cujas emissões podem levar a doenças respiratórias como a asma e são os maiores responsáveis da chuva ácida, poluição atmosférica e visibilidade reduzida; e

e) contribuir para mitigação das mudanças climáticas.

Pelo exposto,

SBQ

CDC

Marcela Ganem Flores

Especialista em Regulação de Petróleo e Derivados,
Álcool Hidratado Combustível e Gás Natural

Rodrigo Milão de Paiva

Especialista em Regulação de Petróleo e Derivados,
Álcool Hidratado Combustível e Gás Natural

De acordo:

De acordo:

ROSÂNGELA MOREIRA DE ARAÚJO

Superintendente

**LÚCIA MARIA NAVEGANTES
DE OLIVEIRA BICALHO**

Coordenadora