



**ANÁLISE DOS PARECERES ANALÍTICOS DE
REGRAS REGULATÓRIAS Nº
145/COGEN/SEAE/MF, DE 18 DE JUNHO DE 2013, E
Nº 237/COGEN/SEAE/MF, DE 12 DE SETEMBRO DE
2013, SOBRE AS CONSULTA E AUDIÊNCIA
PÚBLICAS ANP Nº 13/2013 E A AUDIÊNCIA
PÚBLICA Nº 26/2013, QUE ESTABELECEM A
OBRIGATORIEDADE DE FORMAÇÃO DE
ESTOQUES SEMANAIS MÉDIOS DE
COMBUSTÍVEIS LÍQUIDOS PELOS PRODUTORES E
DISTRIBUIDORES**

**Coordenadoria de Defesa da Concorrência
e
Superintendência de Abastecimento**

OUTUBRO DE 2013



Nota Técnica Conjunta nº 009/2013-CDC-SAB Rio de Janeiro, 22 de outubro de 2013.

ASSUNTO: ANÁLISE DOS PARECERES ANALÍTICOS DE REGRAS REGULATÓRIAS Nº 145/COGEN/SEAE/MF, DE 18 DE JUNHO DE 2013, E Nº 237/COGEN/SEAE/MF, DE 12 DE SETEMBRO DE 2013, SOBRE AS CONSULTA E AUDIÊNCIA PÚBLICA ANP Nº 13/2013 E A AUDIÊNCIA PÚBLICA Nº 26/2013, QUE ESTABELECEM A OBRIGATORIEDADE DE FORMAÇÃO DE ESTOQUES SEMANAIS MÉDIOS DE COMBUSTÍVEIS LÍQUIDOS PELOS PRODUTORES E DISTRIBUIDORES

I – INTRODUÇÃO

O primeiro Parecer Analítico em questão (nº 145/COGEN/SEAE/MF, de 18/06/2013), encaminhado pela Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) do Ministério da Fazenda, buscou apresentar as considerações daquela Secretaria acerca da proposta de estabelecimento da obrigatoriedade de formação de estoques semanais médios de combustíveis pelos produtores (refinarias, centrais petroquímicas e formuladores), conforme Consulta e Audiência Públicas ANP nº 13/2013.

A referida proposição regulatória, com base nos estudos realizados pela Agência sobre os fluxos logísticos de produção, transporte e armazenagem de combustíveis, integra o conjunto de regras a serem editadas pela ANP com vistas à garantia do abastecimento de combustíveis em todo o território nacional, conforme disposto no artigo 8ª da Lei nº 9.478/97. Ademais, com a finalidade de harmonizar o arcabouço regulatório vigente, é sugerida também a revogação das disposições expressas na resolução CNP nº 3, de 3 de janeiro de 1981.

A Superintendência de Abastecimento (SAB) da ANP, então, em 20/05/2013, propôs minuta de resolução, a qual foi submetida à consulta pública por 30 dias e levado à mencionada audiência pública em 3 de julho de 2013.

Neste contexto, em decorrência da disponibilização da minuta de resolução da ANP, foi encaminhando o Parecer Analítico de Regras Regulatórias 145/COGEN/SEAE/MF, de 18 de junho de 2013. Referido documento trouxe a manifestação da SEAE, nos termos do art. 19, da Lei 12.529/2011, que, em síntese, sugere que a ANP: “ i) *fundamente porque é imputada ao produtor a obrigação de*

formação de bases em regiões que não necessariamente estejam associadas às atividades de produção ou importação de combustíveis; ii) esclareça porque foi dado um tratamento assimétrico à exigência de estoques para combustíveis derivados de petróleo, em relação ao etanol anidro; iii) esclareça as razões pelas quais os distribuidores não podem usar, de forma compartilhada, as bases dos produtores, dada que a situação inversa é permitida; iv) esclareça se os estoques exigidos dos dois segmentos são ou não cumulativos, fundamentando a sua decisão; v) apresente as alternativas estudadas pela agência, bem como a análise de custo e benefício, que fundamentou a escolha da normatização proposta de estoques mínimos semanais ao produtor por localização geográfica e modal de transporte; vi) avalie, como alternativa ao estoque de acordo com o modal de transporte em pontos previamente determinados pela regulação, a exigência de estoque mínimo na localidade onde há produção e onde há importação, sendo pertinente a demonstração que a opção escolhida pela agência é superior a esta apresentada”.

Antes de serem apresentadas as considerações desta Agência acerca dos questionamentos encaminhados pela SEAE, cabe lembrar que, em 28 de maio de 2013, foi realizada a Audiência Pública nº 07/2013, a qual também propunha, no âmbito da revisão dos requisitos necessários à autorização para o exercício da atividade de distribuição de combustíveis líquidos, a obrigatoriedade de formação de estoque pelo distribuidor de combustíveis (conforme artigo 33 da correspondente minuta de resolução).

Fruto das sugestões recebidas nas Audiências e Consultas Públicas nº 07/2013 e nº 13/2013, bem como orientação da diretoria da ANP de que o assunto referente à formação de estoques pelos produtores e distribuidores deveria ser contemplado em um único ato normativo, consolidando o tema, a minuta inicial estabelecendo a obrigatoriedade de formação de estoque pelo produtor de combustíveis foi alterada para considerar também a formação de estoque pelo distribuidor de combustíveis líquidos. Dessa forma, excluiu-se o artigo 33 da minuta de resolução que estabelece os requisitos necessários à autorização para o exercício da atividade de distribuição, tendo sido incorporado à minuta de resolução que trata do estoque pelo produtor¹.

A partir de tal alteração, a ANP realizou a Audiência Pública nº 26/2013², em 12 de setembro de 2013, com vistas a explicitar minuta de resolução que estabelece, conjuntamente, a obrigatoriedade de formação de estoques semanais médios de combustíveis pelos produtores (refinarias, centrais petroquímicas e formuladores) e pelos distribuidores. Neste espectro, foi encaminhada a segunda manifestação da SEAE, conforme Parecer Analítico de Regras Regulatórias nº 237/COGEN/SEAE/MF, de 12/09/2013 que trouxe, em adição às indagações explicitadas anteriormente, a recomendação de que a ANP: "*analise as potenciais ineficiências decorrentes da fixação de estoques médios por região de abastecimento e avalie seu efeito sobre a dinâmica de comercialização*".

À luz do exposto, portanto, a presente Nota Técnica Conjunta, elaborada pela Coordenadoria de Defesa da Concorrência (CDC) e pela

¹ Conforme explicitado na Nota Técnica nº 216/SAB, de 26 de agosto de 2013, disponível em: <http://www.anp.gov.br/?dw=67714>.

² A minuta de resolução referente à Audiência Pública nº 026/2013 está disponível em: <http://www.anp.gov.br/?dw=67712>.

Superintendência de Abastecimento (SAB) da ANP, responderá as arguições encaminhadas por aquela Secretaria tanto por meio do Parecer Analítico de Regras Regulatórias nº 145/COGEN/SEAE/MF, de 18 de junho de 2013, quanto pelo Parecer Analítico de Regras Regulatórias nº 237/COGEN/SEAE/MF, de 12 de setembro de 2013, levando-se em consideração a proposição mais atual (minuta de resolução da Audiência Pública nº 26/2013).

II – CONSIDERAÇÕES TÉCNICAS ACERCA DOS PARECERES ANALÍTICOS DE REGRAS REGULATÓRIAS Nº 145/COGEN/SEAE/MF, DE 18 DE JUNHO DE 2013, E Nº 237/COGEN/SEAE/MF, DE 12 DE SETEMBRO DE 2013.

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).

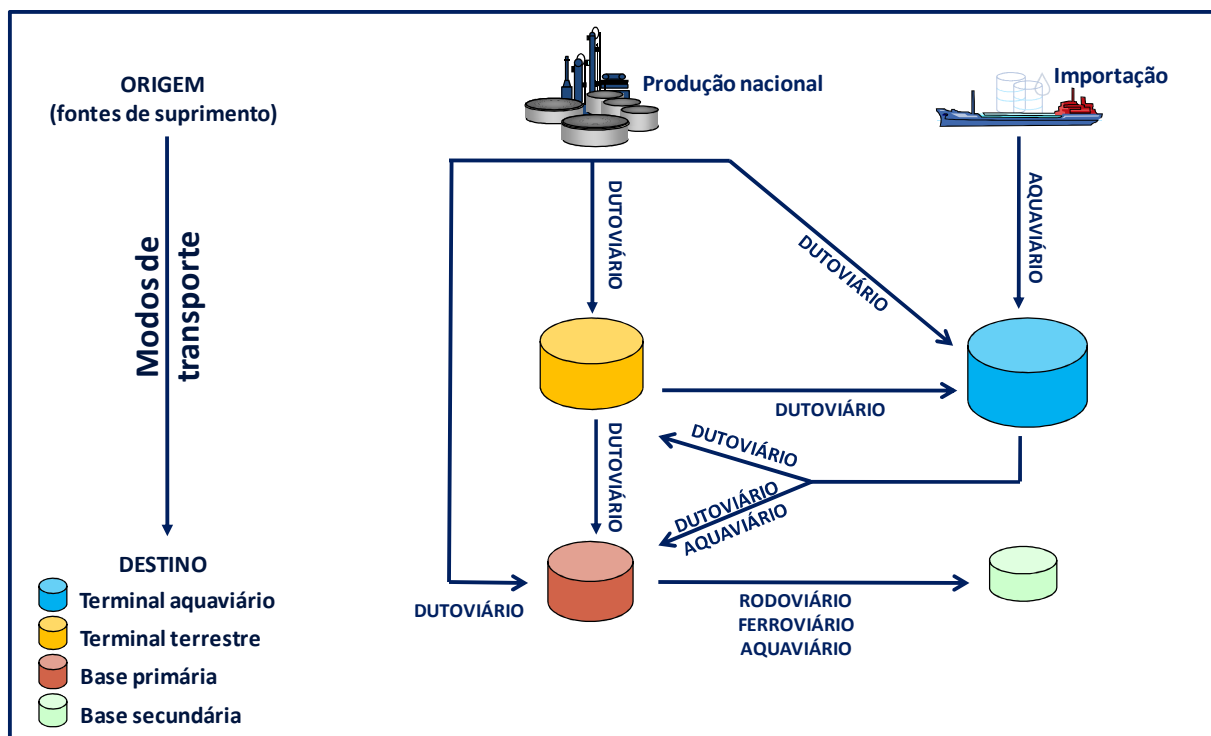
Nessa esteira, forçoso trazer à baila a necessidade de motivação técnica para o estabelecimento de obrigatoriedade de formação de estoques mínimos pelos distribuidores e produtores de combustíveis, e a conseqüente revogação da Resolução CNP nº 3, de 03/01/1981. Tal justificação foi objeto das Notas Técnicas nº 366/SAB, de 17/12/2012 (Consulta e Audiência Públicas nº 07/2013), nº 124/SAB de 25/04/2013 (Consulta e Audiência Públicas nº 13/2013) e nº 216/SAB de 26/08/2013 (Audiência Pública nº 26/2013).

Destarte, a seguir, serão explicitadas as considerações desta Agência sobre os questionamentos apresentados pela SEAE, tendo em vista a minuta de resolução objeto da Audiência Pública ANP nº 26/2013, a qual estabelece a obrigatoriedade de formação de estoques semanas médios de combustíveis tanto pelos produtores (refinarias, centrais petroquímicas e formuladores) quanto pelos distribuidores de combustíveis líquidos.

II.1 FUNDAMENTE PORQUE É IMPUTADA AO PRODUTOR A OBRIGAÇÃO DE FORMAÇÃO DE BASES EM REGIÕES QUE NÃO NECESSARIAMENTE ESTEJAM ASSOCIADAS ÀS ATIVIDADES DE PRODUÇÃO OU IMPORTAÇÃO DE COMBUSTÍVEIS

No tocante a este quesito, cabe esclarecer que a abrangência de atuação dos produtores/importadores não se restringe às localidades em que estão situadas suas respectivas unidades de refino ou terminais de recebimento de produtos de origem nacional e internacional. No caso das refinarias, os combustíveis produzidos são transportados via dutos até as bases primárias e, no caso das operações de importação e de cabotagem, são recebidos por meio de terminais de combustíveis, podendo o mesmo ser transportado via duto para outra base primária³, como ser observado na Figura 1.

Figura 1: Fluxo logístico do abastecimento de combustíveis dos produtores/importadores até as bases secundárias



Fonte: ANP

Os contratos celebrados entre distribuidores e produtores/importadores definem os pontos de entrega do combustível, cujas distâncias em relação aos locais de produção/importação podem ser bastante significativas, além de atribuir aos produtores/importadores a responsabilidade pelo abastecimento até os pontos de entrega.

³ A relação das autorizações de operação concedidas a terminais terrestres, marítimos, fluviais ou lacustres e a dutos de transporte ou de transferência de petróleo, seus derivados, biodiesel e misturas óleo diesel/biodiesel, conforme a Portaria ANP n° 170/1998, está disponível no sítio da ANP na internet em: <http://www.anp.gov.br/?pg=14450&m=&t1=&t2=&t3=&t4=&ar=&ps=&cachebust=1365192488561>

Ainda no que concerne aos riscos de prejuízos à garantia do abastecimento, na avaliação da ANP (2013)⁴, “o gargalo na capacidade dos terminais é bastante relevante, especialmente devido ao aumento do volume de importação de diesel e gasolina”. Ainda, com base na análise dos dados de importação (Tabela 1), depreende-se “(...) que a necessidade logística para desembarque dos derivados aumentou 70% em apenas três anos (2008 a 2011), e essa tendência deve ser mantida, caso não se alterem as condições de oferta doméstica e de crescimento da demanda verificadas nos anos recentes, uma vez que terminais, bases e refinarias estão no limite de capacidade. Apesar de não se vislumbrar risco de desabastecimento sistêmico, ele pode ocorrer pontualmente, como mostraram alguns episódios ocorridos em 2012” (ANP, 2013, p. 23).

Tabela 1: Importação total de derivados (em mil m³)

Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*
Volume	18.257	18.276	16.829	13.139	11.744	10.922	13.501	15.960	17.914	15.937	27.375	30.315	21.837

* até novembro de 2012

Por outro lado, “as perspectivas de evolução da capacidade do parque de refino nacional não aliviam as pressões de curto prazo sobre a importação de derivados, e são dúvida mesmo em prazo mais longo, devido à indefinição sobre a realização de alguns projetos” (ANP, 2013, p. 24).

Adicionalmente, com o advento do diesel S10 (diesel com baixo teor de enxofre), que requer ativos dedicados para armazenagem e transporte, aumentam-se os riscos associados à contaminação do produto ao longo da cadeia e a consequente devolução do combustível por parte dos adquirentes. Tal situação, em determinados contextos, pode provocar desabastecimentos, ainda que pontuais, em determinadas localidades. Vale lembrar que todos os veículos a diesel fabricados a partir de janeiro de 2012 são dotados de nova tecnologia de motores para redução das emissões e somente podem ser abastecidos com o diesel de baixo teor de enxofre, sob pena de ocorrência de danos ao motor⁵.

Nesse sentido, a proposta de regulamentação da ANP visando ao estabelecimento e formação de estoques médios semanais pelos agentes econômicos, tanto produtores quanto distribuidores, por área geográfica, tem como justificava essencial a necessidade de assegurar estoques mínimos em todo território nacional (dispersando os locais de armazenagem de combustíveis) e de mitigar os riscos decorrentes de eventuais restrições logísticas, os quais impactam negativamente na garantia do abastecimento de combustíveis em todo o país.

Cabe salientar, no entanto, que, a partir das contribuições recebidas no âmbito das consultas e audiências públicas citadas anteriormente, incluindo os Pareceres Analíticos encaminhados pela SEAE, esta Agência reviu a tabela indicativa dos locais de manutenção de estoques pelos produtores. Conforme demonstrado a seguir, a Tabela 2 contempla as informações registradas na minuta de resolução submetida à Consulta Pública ANP nº 13/2013 e a Tabela 3 apresenta

⁴ ANP. Evolução do Mercado de Combustíveis e Derivados: 2000-2012. Estudo Temático 01/2013/SPD.

⁵ ANP. Boletim Anual de Preços – 2013. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/?dw=65868>

os dados revistos integrantes da nova proposta de resolução, de acordo com a Audiência Pública ANP nº 26/2013.

Tabela 2 - Tabela indicativa de locais de manutenção de estoque pelos produtores apresentada na Consulta e Audiência Pública nº 13/2013 (REVISTA)

Coluna A		Coluna B	Coluna C
Local de manutenção de estoques*		Unidade Federada (UF)**	K (dias)
1	AM	AC, AM, RO e RR	5,0
2	PA	PA e AP	5,0
3	DF e GO	DF, GO e TO	3,0
4	BA	BA e SE	3,0
5	Quaisquer UF na região nordeste, com exceção da BA e SE	AL, PE, PB, RN, CE, PI e MA	5,0
6	Quaisquer UF na região sudeste e MT	ES, MG, MS, MT, RJ e SP	3,0
7	PR e SC	PR e SC	3,0
8	RS	RS	3,0

Tabela 3 - Tabela de indicativa de locais de manutenção de estoque pelos produtores apresentada na Audiência Pública nº 26/2013 (NOVA)

Coluna A		Coluna B	Coluna C
Local de manutenção de estoques*		Unidade Federada (UF)**	K _P (dias)
1	Unidades Federadas da Região Norte, exceto Tocantins	AC, AM, RO, RR, PA e AP	5
2	Unidades Federadas da Região Nordeste	BA, SE, AL, PE, PB, RN, CE, PI e MA	5
3	Unidades Federadas da Região Centro Oeste, Sudeste e Tocantins	ES, MG, MS, MT, RJ, SP, DF, GO e TO	3
4	Unidades Federadas da Região Sul	PR, SC e RS	3

Como pode ser verificado no exame comparativo entre as Tabelas 2 e 3, foram revistos os locais de manutenção de estoques pelos produtores/importadores. De acordo com a versão da minuta de resolução apresentada na Audiência Pública ANP nº 26/2013, nota-se o reordenamento dos locais de armazenagem (conforme coluna A da Tabela 3), refletindo uma melhor adequação da obrigação de estocagem às características logísticas das atividades de produção e importação (há unidades de refino de combustíveis em cada um dos quatro locais de manutenção de estoques).

Desta forma, além de contemplar parte das manifestações recebidas dos agentes regulados, foram observadas as considerações trazidas pela SEAE, em especial no que tange à coesão entre à atividade-fim dos agentes produtores/importadores e as regiões definidas para a formação de estoques de combustíveis (conforme citados nos parágrafos 21 e 22 do Parecer Analítico de Regras Regulatórias nº 145/COGEN/SEAE/MF).

Considera-se, então, que a minuta de resolução ora proposta, resultante do amplo processo de discussão e reflexão acerca dos impactos e da viabilidade operacional da formação de estoque médios semanais pelos agentes produtores/importadores e distribuidores de combustíveis, mostra-se adequada e

proporcional, conciliando os objetivos de reduzir os riscos relativos ao desabastecimento de combustíveis e de melhor alocação dos recursos segundo a lógica econômica.

II.2 ESCLAREÇA PORQUE FOI DADO UM TRATAMENTO ASSIMÉTRICO À EXIGÊNCIA DE ESTOQUES PARA COMBUSTÍVEIS DERIVADOS DE PETRÓLEO, EM RELAÇÃO AO ETANOL ANIDRO

Em relação a este ponto, cabe esclarecer que o etanol anidro possui especificidades em relação aos combustíveis fósseis que tornam maiores as exigências necessárias por parte do órgão regulador no que concerne à garantia da segurança do abastecimento.

Primeiro, o etanol é obtido, no caso brasileiro, a partir da moagem da cana-de-açúcar, produto agrícola esse que, como os demais do gênero, estão sujeitos à maior volatilidade dos níveis de produção em decorrência da variação das condições climáticas vigentes em cada safra. Já as atividades de produção e de refino de petróleo são realizadas de forma contínua e apresentam relativa estabilidade ao longo do ano. Ademais, em tais atividades os períodos destinados às manutenções programadas e não programadas de cada unidade operacional são relativamente diminutos se comparados com a entressafra da cana-de-açúcar.

Segundo, em decorrência de a cana-de-açúcar ser obtida numa única safra anual e de o consumo do etanol combustível ocorrer durante o ano todo (mesmo que a relação de preços entre a gasolina e etanol hidratado seja mais favorável ao consumo deste último, principalmente, no período de safra), combinada ainda com o fato de quase totalidade da cana-de-açúcar ser cultivada na Região Centro-Sul do país, há a necessidade de formação de estoques de etanol para os períodos de entressafra.

Já no que diz respeito aos combustíveis derivados de petróleo, os períodos de paralisação no âmbito de cada atividade (produção e refino) não ocorrem concomitantemente. Dito de outro modo, enquanto que as paralisações das manutenções das diferentes plataformas em operação, bem como das refinarias, não são necessariamente coincidentes (pelo contrário, sendo muitas vezes tais paralisações programadas para ocorrer em períodos distintos), as usinas de produção de etanol, por sua vez, são obrigadas a realizar a moagem no período da safra, quando a matéria-prima encontra-se disponível.

Terceiro, no caso específico do etanol anidro, deve-se lembrar que o mesmo compõe atualmente 25% da gasolina “C” comercializada no país⁶. Essa adição, além de trazer diversos benefícios do ponto de vista econômico e ambiental, é necessária para aumentar a octanagem da gasolina. A gasolina não é passível de ser comercializada no seu estado puro tendo em vista a especificação dos motores e as normas ambientais em relação às emissões de monóxido de carbono, sendo sempre necessária a adição de um oxigenado para cumprir com este papel⁷. Por

⁶ Portaria MAPA nº 105, de 28/02/2013.

⁷ No início do séc. XX, o tetraetilchumbo começou a ser utilizado como aditivo à gasolina com vistas a aumentar a octanagem do combustível . LANDRIGAN P.J. The worldwide problem of lead in petrol. Bulletin of World

exemplo, nos EUA somente em meados da década passada é que o éter metil terci-butilíco (MTBE) foi banido como aditivo à gasolina, justamente por seus malefícios à saúde humana (considerado cancerígeno)⁸. Diante disso, o etanol anidro deve ser considerado como elemento indispensável para a garantia do suprimento nacional de combustíveis automotivos.

Além disso, atualmente, o teor vigente de etanol anidro na composição da gasolina (de 25%) cumpre um papel importante para a diminuição da dependência de importações de combustíveis fósseis, as quais também necessitam superar obstáculos logísticos de diversas naturezas. Ressalta-se, então, que, não por acaso, um dos objetivos da proposta de resolução da ANP é estipular estoques mínimos para reduzir riscos associados às contingências de diversas ordens capazes de prejudicar o abastecimento nacional de combustíveis.

Em quarto lugar, importa mencionar que a aquisição de etanol no mercado internacional não é algo que se possa ser considerado trivial, envolvendo riscos significativamente maiores se comparada à importação de combustíveis fósseis. Os Estados Unidos, como maior produtor mundial de etanol na atualidade, seria o único país capaz de fornecer etanol em volumes consideráveis ao Brasil, no caso de existência de excedentes exportáveis. Os riscos associados a tal dependência externa, por exemplo, podem ser observados na atual conjuntura, momento em que se observa uma quebra da safra americana de milho (utilizado para a produção de etanol nesse país) e, conseqüentemente, uma redução na produção de etanol nos Estados Unidos⁹.

Por fim, no que tange ao abastecimento de etanol anidro, cumpre destacar que, a partir de abril de 2012, teve efeito o disposto na Resolução ANP n.º 67/2011, que estabelece o estoque próprio de etanol anidro combustível para todos os distribuidores de combustíveis líquidos automotivos e fornecedores de etanol anidro.

O art. 9º da referida resolução dispõe que os distribuidores de combustíveis líquidos automotivos deverão possuir, em 31 de março de cada ano, estoque próprio de etanol anidro combustível, em volume compatível com, no mínimo, 15 (quinze) dias de sua comercialização média de gasolina C, tendo como referência o volume total comercializado de gasolina C no mês de março do ano anterior, considerando o percentual de mistura obrigatória vigente, a fim de garantir o suprimento desse produto no período de entressafra da cana-de-açúcar.

A obrigação de formação de estoques para os fornecedores de etanol anidro fica estabelecida no art. 10 da mesma resolução, que define que, em 31 de janeiro e em 31 de março, de cada ano subsequente, os fornecedores de etanol deverão possuir estoque próprio em volume compatível com, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) e 8% (oito por cento), respectivamente, de sua comercialização de etanol anidro combustível com o distribuidor de combustíveis líquidos automotivos, no ano civil anterior, considerando o percentual de mistura obrigatória vigente.

Health Organization. 2002. Disponível em: [http://www.who.int/bulletin/archives/80\(10\)768.pdf](http://www.who.int/bulletin/archives/80(10)768.pdf). Acesso em: 18 Jul. 2013.

⁸ EIA/DOE. Eliminating MTBE in Gasoline in 2006. 22 Fev. 2006. Disponível em:

⁹ A redução na produção do combustível foi suficiente para gerar pressões pelos diversos grupos afetados junto à agência de proteção ambiental norte-americana (Environmental Protection Agency -EPA), no sentido de rever para baixo as metas de adição de combustíveis renováveis no âmbito do programa Renewable Fuel Standard (RFS).

Caso os fornecedores de etanol anidro contratem no ano de referência com distribuidor, no mínimo, 90% (noventa por cento) do volume de etanol anidro combustível comercializado no ano civil anterior, ficarão dispensados da comprovação de estoque próprio em 31 de janeiro do ano subsequente e deverão comprovar, em 31 de março do ano subsequente, estoque próprio em volume compatível com, no mínimo, 8% (oito por cento) de sua comercialização de etanol anidro combustível, no ano civil anterior, com distribuidor.

A Resolução ANP n.º 67/2011 também estabeleceu aos agentes econômicos (distribuidores de combustíveis líquidos automotivos e fornecedores de etanol anidro) a obrigação de envio à ANP dos extratos dos contratos de compra/venda de etanol anidro, tendo como finalidade garantir o suprimento do combustível, bem como permitir o enquadramento desses agentes em uma das duas modalidades de aquisição do combustível: regime de contrato de fornecimento ou regime de compra direta.

Resumidamente, a primeira modalidade incentivou o distribuidor a firmar contratos de aquisição de etanol anidro, o que contribuiu para a previsibilidade da oferta do combustível. Já a modalidade de compra direta, aplicável àqueles distribuidores que não conseguiram atender aos requisitos do regime de contrato de fornecimento, fomentou a formação de estoque mensal de etanol anidro para fins de aquisição de gasolina A.

Ainda, no que tange à implementação da Resolução ANP n.º 67/2011, cabe mencionar que os efeitos sobre o funcionamento do mercado foram positivos na medida em que as distribuidoras que optaram pelo regime de contrato de fornecimento de etanol anidro representam cerca de 90% do mercado nacional de gasolina comum, o que, além de assegurar previsibilidade da demanda de etanol anidro a ser comercializado pelos agentes econômicos, também pode ser considerado um fator importante no sentido de reduzir a volatilidade de preços do etanol ao longo de toda a cadeia.

Deste modo, a alteração da regulamentação promovida pela ANP ao final de 2011, com efeitos sobre o mercado em 2012, garantiu maior consistência às condições estruturais de oferta e demanda nacional do combustível, compatibilizando os prazos de fornecimento com os períodos de safra da cana-de-açúcar, bem como reduzindo a variabilidade de preços, especialmente quando decorrentes de fatores conjunturais.

Em suma, apesar de o etanol ser um produto derivado da cana-de-açúcar (no caso brasileiro) e, portanto, sujeito à sazonalidade na produção e às variações climáticas, o novo desenho regulatório introduzido pela Resolução n.º 67/2011 trouxe importantes mecanismos de mitigação de riscos de desabastecimento de etanol anidro, reduzindo, também, a possibilidade de grandes oscilações de preços tanto do etanol anidro quanto do hidratado.

Assim, com base nos argumentos expostos, considera-se robustas as justificativas para a adoção do tratamento assimétrico quanto à exigência de estoques para combustíveis derivados de petróleo em relação ao etanol anidro, tendo em vista que as especificidades do etanol anidro justificam a aplicação de regras diferenciadas.

II.3 ESCLAREÇA AS RAZÕES PELAS QUAIS OS DISTRIBUIDORES NÃO PODEM USAR, DE FORMA COMPARTILHADA, AS BASES DOS PRODUTORES, DADA QUE A SITUAÇÃO INVERSA É PERMITIDA

No tocante a este aspecto, cabe salientar, primeiramente, que muitas vezes o compartilhamento da base dos produtores pelos distribuidores se mostra inviável do ponto de vista logístico, considerando os aspectos operacionais intrínsecos à atividade e a localização das refinarias no país. Por exemplo, o próprio fluxo de caminhões no interior das refinarias poderia trazer uma série de adversidades sob diversos aspectos, inclusive no tocante à segurança das operações.

Além disso, a permissão do compartilhamento das bases dos produtores poderia gerar incentivos ao subinvestimento das distribuidoras de combustíveis em estocagem, além de concentrar as bases de armazenamento em pontos distantes dos mercados consumidores (sem dispersão no território nacional). Ou seja, uma eventual permissão de compartilhamento de base do produtor pelo distribuidor caminharia em sentido contrário à finalidade da norma ora proposta, contribuindo para aumentar os riscos do fluxo logístico, já que haveria um menor grau de interiorização dos investimentos de estocagem.

Vale mencionar que o levantamento inicial sobre a experiência internacional (vide caso australiano¹⁰) mostra que os terminais para recebimento de combustível pelo modal marítimo e de cabotagem são geralmente de propriedade das empresas de refino e importadoras e operados por elas. Além disso, são comuns arranjos contratuais que permitam o uso das instalações de demais agentes, como distribuidores, possibilitando, assim, o rateio dos custos relativos aos investimentos na construção de instalações de armazenagem.

Deste modo, a permissão para os produtores compartilharem as bases detidas pelos distribuidores tem como objetivo criar facilidades operacionais para a formação de estoques entre as instalações de armazenagem, contribuindo para alocação mais eficiente, por parte dos agentes econômicos, dos recursos disponíveis.

II.4 ESCLAREÇA SE OS ESTOQUES EXIGIDOS DOS DOIS SEGMENTOS SÃO OU NÃO CUMULATIVOS, FUNDAMENTANDO A SUA DECISÃO.

Quanto a este ponto, cabe esclarecer que os estoques exigidos nos dois segmentos são cumulativos, ou seja, cada agente (produtor/importador ou distribuidor) deve formar, de forma independente, os estoques médios semanais de combustíveis, conforme locais de armazenagem e números de dias equivalentes de estoques de produto. Tal propositura não representa redundância na formação de estoques tendo em vista as significativas características operacionais e econômicas

¹⁰ AUSTRALIA COMPETITION & CONSUMER COMMISSION (ACCC). Petrol prices and Australian consumers: Report of the ACCC inquiry into the price of unleaded petrol, December 2007. Disponível em: <http://transition.accc.gov.au/content/item.phtml?itemId=806216&nodeId=900b1a1d42391b299861765b0eafbf7&n=Chapter+3+Industry+structure%E2%80%94refining+and+importing.pdf>. Acesso em: 22 Jul. 2013.

distintas entre os agentes econômicos afetados pela proposta de regulamentação, valendo salientar: a escala de operação; a localização e a dispersão geográfica das instalações; a frequência de movimentação e a periodicidade de entregas de produtos; e as condições logísticas de transporte do produto entre o comprador e o vendedor.

Tal aspecto fica ainda mais evidente em função da diferença entre os locais de manutenção de estoques a serem observados pelos produtores/importadores (conforme Tabela 3) e aqueles estabelecidos para os distribuidores, de acordo Tabela 4 a seguir:

Tabela 4 - Tabela de indicativa de locais de manutenção de estoque pelos distribuidores apresentada na Audiência Pública nº 26/2013

Coluna A		Coluna B	Coluna C
Local de manutenção de estoques ⁽¹⁾		Unidade Federada (UF) ⁽²⁾	K _D (dias)
1	AC e RO	AC e RO	5
2	Unidades Federadas da Região Norte, exceto AC, RO e TO	AM, RR, PA e AP	5
3	BA e SE	BA e SE	5
4	TO e Unidades Federadas da Região Nordeste, com exceção de BA e SE	AL, PE, PB, RN, CE, PI, MA e TO	5
5	Unidades Federadas da Região Centro-Oeste e Sudeste	ES, MG, MS, MT, RJ, SP, DF e GO	3
6	Unidades Federadas da Região Sul	PR, SC e RS	3

Ainda do tocante ao período de formação de estoques, destaca-se que as diferenças em termos de número de dias (conforme coluna C) decorrem das características logísticas de cada região mapeada pela ANP. Por exemplo, nas regiões em que o fornecimento é realizado majoritariamente por meio de cabotagem, os navios que transportam combustíveis costumam realizar descargas com uma periodicidade média de 15 (quinze dias), conforme informações da SAB/ANP. Por este motivo, os terminais de cabotagem são os pontos de maior criticidade em termos da segurança do abastecimento, pois a falta de estoques nessa etapa é capaz de restringir o fluxo logístico do abastecimento nacional de combustíveis.

Sobre outro aspecto, vale lembrar ainda que os combustíveis, mesmo sob condições apropriadas de armazenamento, possuem prazo de validade. No caso do diesel S10 esse prazo é ainda menor, pois o enxofre, que funciona como antibactericida, é encontrado em menor percentagem nesse combustível. Como resultado, fica reforçada a motivação para estabelecer estoques mínimos tanto para os produtores/importadores quanto para distribuidores (até como forma de diluir a formação de estoques, evitando grandes volumes de produto armazenados em uma mesma instalação).

Além disso, a partir de uma análise comparativa, nota-se que a exigência de formação de estoques mínimos é adotada em diversos países, com diferentes objetivos. Segundo documento da Agência Internacional de Energia (IEA, na sigla em inglês), a maioria dos países pertencentes à instituição obrigam importadores, refinadores, distribuidores a assegurar um nível mínimo de estoque de

óleo cru ou de derivados, seja a título de estoques estratégicos ou de segurança, calculado a partir de um percentual em relação às vendas ou importações dos anos anteriores¹¹.

No âmbito da mencionada análise comparativa, no entanto, vale ressaltar inicialmente que a minuta de resolução apresentada pela ANP não tem como finalidade a formação de estoques estratégicos ou emergenciais, mas sim de estoques operacionais mínimos que assegurem o abastecimento de combustíveis no país frente aos gargalos logísticos identificados. A formação de estoques de caráter estratégico, em âmbito nacional, é objeto de legislação específica, nos termos da Lei nº 8.176/1991, a qual estabelece o Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis e prevê utilização de recursos públicos visando à sua manutenção. Ou seja, a ilustração apresentada a seguir a partir da prática internacional de formação de estoques deve ser ponderada com os objetivos a serem atendidos, considerando os custos decorrentes da obrigação de estocagem de combustíveis¹².

Neste sentido, de acordo com a IEA¹³, a formação de estoques mínimos pode ser realizada na forma de óleo cru ou de produtos refinados, sem que seja identificada uma padronização. A escolha na proporção de cada tipo de produto depende das especificidades de cada país. Um aspecto a ser considerado, todavia, é que o custo da estocagem de produtos refinados é maior se comparado ao de óleo cru. Porém, para os países que possuem limitações em termos de parque de refino (como no caso presente do Brasil) ou dependem de importações de derivados para atender à demanda doméstica, há uma grande tendência a manter estoques de produtos refinados.

Na Turquia, por exemplo, país de dimensão territorial bem menor do que o nosso país, as refinarias e distribuidoras são obrigadas a ter no mínimo 20 (vinte) vezes a média de produto fornecido diariamente.¹⁴ Na França, para garantir uma ampla distribuição geográfica dos estoques, as reservas de gasolina e destilados médios devem estar presente em 7 (sete) zonas diferentes, sendo em cada uma delas os estoques devem representar pelo menos 10 (dez) dias de consumo de gasolina e 15 (quinze) dias de destilados médios¹⁵.

Outrossim, cabe mencionar que alguns países, como nos Estados Unidos, embora não exista a obrigação explícita de constituição de estoques por parte dos agentes econômicos para, na prática, são formados estoques comerciais privados. Já na Espanha, além da imposição de estoques obrigatórios mínimos tanto para refinadores e distribuidores, agentes revendedores e grandes consumidores também podem ser obrigados a formar estoques emergenciais, caso adquiriram combustíveis de empresas que não possuem a mesma obrigação (ou seja, caso importem produtos)¹⁶.

¹¹ IEA. Oil Supply Security: The Emergency Response of IEA Countries, 2007

¹² Do ponto de vista econômico, quanto maior for a quantidade de combustíveis a ser estocada pelo agente regulado, maior será o custo desta armazenagem. Assim, progressivamente, deverá ser considerada a eventual necessidade de criação de mecanismos que compensem financeiramente a manutenção destes estoques, conforme parece ser a previsão do Plano Anual de Estratégicos Estoques de Combustíveis, estabelecido na Lei nº 8.176/1991.

¹³ IEA. Oil Supply Security: The Emergency Response of IEA Countries, 2007

¹⁴ IEA. Oil & Gas Security: Emergency Response of IEA Countries - Turkey, 2013

¹⁵ IEA. France places a minimum stockholding obligation on industry operators and requires that a significant part of this obligation be delegated to its public stockholding agency. Disponível em: http://www.iea.org/explanationstocks.asp?country_name=France. Acesso em: 19 Jul. 2013.

¹⁶ IEA. Spain holds public stocks and places a minimum stockholding obligation on industry.

Portanto, à luz das considerações anteriores, observa-se que a formação de estoques pelos produtores/importadores e pelos distribuidores¹⁷, mesmo que de forma cumulativa, como previsto na resolução proposta pela ANP, não representa redundância na armazenagem dos combustíveis, pelo contrário, além de ser menos rígida do que em outros países, busca considerar as características operacionais e econômicas de cada atividade, revelando a proporcionalidade da regra frente ao objetivo legal de assegurar o abastecimento de combustíveis no país.

II.5 APRESENTE AS ALTERNATIVAS ESTUDADAS PELA AGÊNCIA, BEM COMO A ANÁLISE DE CUSTO E BENEFÍCIO, QUE FUNDAMENTOU A ESCOLHA DA NORMATIZAÇÃO PROPOSTA DE ESTOQUES MÍNIMOS SEMANAIS AO PRODUTOR POR LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA E MODAL DE TRANSPORTE;

Quanto a este ponto, considera-se que uma análise de custos e benefícios seria de enorme valia para o presente caso, tendo em vista os possíveis impactos econômicos decorrentes da introdução ou não da medida. Na prática, este tipo de análise é, antes de tudo, uma forma de pensar os temas regulatórios e um marco analítico e conceitual para a melhoria da tomada de decisões. Porém, reconhecemos a necessidade de avanços no sentido de tais análises quantitativas e qualitativas como ferramenta para avaliação de impacto das medidas regulatórias.

Do ponto de vista institucional, a aplicação da ferramenta de Avaliação de Impacto Regulatório (AIR) deve ser avaliada no âmbito da agenda prioritária de novas normas regulatórias. Entretanto, é fundamental explicitar as motivações para estabelecer as regras regulatórias de maneira a dar transparência e garantir a legitimidade das ações. Nesse sentido, a SEAE contribui para a melhoria da qualidade regulatória, em especial a partir das novas atribuições decorrentes da promulgação da Lei 12.529/2011.

Sendo assim, cabe ponderar que a utilização desta ferramenta demanda tempo considerável para uma avaliação mais ampla e, portanto, deve ser focada em algumas ações regulatórias que impliquem efetivamente em alterações nas configurações dos mercados, considerando principalmente as dimensões econômicas, tecnológicas e operacionais.

No presente caso, conforme já exposto na Nota Técnica nº 124/SAB, *“enquanto os planos de mitigação, a serem implementados, não produzam seus efeitos, é imprescindível, para a garantia do abastecimento nacional, que os agentes econômicos, em conjunto, mantenham estoques de combustíveis compatíveis com os fatores de risco incidentes sobre os fluxos logísticos”*. Ou seja, a própria dinâmica do mercado impõe a intervenção do órgão regulador em prazo limitado de tempo, sob pena de provocar sérias consequências à coletividade, como no caso de eventual crise de abastecimento de combustíveis.

¹⁷ Cabe mencionar que a minuta de resolução busca estabelecer a formação de estoques mínimos de combustíveis, nos termos do inciso I, parágrafo único, do art. 8º da Lei nº 9.478/97. Já o Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis é definido em lei específica (Lei nº 8.176, de 08/02/1991).

II.6 AVALIE, COMO ALTERNATIVA AO ESTOQUE DE ACORDO COM O MODAL DE TRANSPORTE EM PONTOS PREVIAMENTE DETERMINADOS PELA REGULAÇÃO, A EXIGÊNCIA DE ESTOQUE MÍNIMO NA LOCALIDADE ONDE HÁ PRODUÇÃO E ONDE HÁ IMPORTAÇÃO, SENDO PERTINENTE A DEMONSTRAÇÃO QUE A OPÇÃO ESCOLHIDA PELA AGÊNCIA É SUPERIOR A ESTA APRESENTADA;

À luz do exposto anteriormente, em especial no que concerne às alterações realizadas na minuta de resolução inicialmente apresentada na Consulta e Audiência Públicas nº 13/2013, é possível observar que este órgão regulador, a partir das contribuições recebidas dos diferentes entes da sociedade, reavaliou a proposição inicial, buscando adequar as regras de formação de estoques médios semanais pelos produtores/importadores e pelos distribuidores de combustíveis às características econômicas e operacionais de cada atividade.

Tal fato reflete-se nas novas tabelas que estabelecem os locais de formação de estoques para os agentes produtores/importadores (conforme pode ser observado nas Tabelas 3 e 4 da presente nota técnica conjunta), o que, inclusive, reforça a legitimidade da resolução a ser editada pela Agência.

II.7 ANALISE AS POTENCIAIS INEFICIÊNCIAS DECORRENTES DA FIXAÇÃO DE ESTOQUES MÉDIOS POR REGIÃO DE ABASTECIMENTO E AVALIE SEU EFEITO SOBRE A DINÂMICA DE COMERCIALIZAÇÃO.

No âmbito da proposta de regulamentação ora em análise, não há informações disponíveis que permitam concluir acerca das potenciais ineficiências ou eventuais impactos sobre a dinâmica de comercialização, conforme sugerido pela SEAE. Ressalta-se, no entanto, que, a partir do estudo realizado pela SAB/ANP dos fluxos logísticos de produção, transporte e armazenagem de combustíveis, a adoção de mecanismos regulatórios que estabeleçam a obrigatoriedade de formação de estoques tem como objetivo mitigar os gargalos logísticos identificados nas diferentes etapas do abastecimento nacional de combustíveis, em atendimento ao disposto no inciso I do parágrafo único do artigo 8º da Lei nº 9.478/97, o qual estabelece que:

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: (Redação dada pela Lei nº 11.097, de 2005):

(...)

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: (Incluído pela Lei nº 12.490, de 2011)

I - a manutenção de estoques mínimos de combustíveis e de biocombustíveis, em instalação própria ou de terceiro; (Incluído pela Lei nº 12.490, de 2011). (grifo nosso).

III – CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente Nota Técnica Conjunta, elaborada pela CDC e pela SAB teve por objetivo, inicialmente, oferecer resposta aos comentários encaminhados pela SEAE, por meio do Parecer Analítico de Regras Regulatórias nº 145/COGEN/SEAE/MF, de 18 de junho de 2013, relativo às Consulta e Audiência Públicas ANP nº 13/2013.

Em função da realização da Audiência Pública ANP nº 26/2013, de 12 de setembro de 2013, a qual apresentou nova minuta de resolução contemplando a formação de estoques médios mensais tanto para produtores/importadores, quanto para distribuidores de combustíveis, a SEAE encaminhou o Parecer Analítico de Regras Regulatórias nº 237/COGEN/SEAE/MF, de 12 de setembro de 2013.

Deste modo, conforme seções anteriores, o presente documento expressou as considerações da ANP acerca dos questionamentos sintetizados nos dois Pareceres Analíticos da SEAE encaminhados à Agência, reforçando a motivação pela opção regulatória refletida na minuta de resolução disponibilizada em sede na última Audiência Pública realizada (Audiência Pública ANP nº 26/2013).

SAB

CDC

Ana Amelia M. Gomes Martini

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

Bruno Conde Caselli

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

Renata Bona Mallemont Rebello

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

Eduardo Roberto Zana

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

De acordo:

De acordo:

Aurélio Cesar Nogueira Amaral

Superintendente de Abastecimento

**Lúcia Maria Navegantes
de Oliveira Bicalho**

Coordenadora de Defesa da Concorrência

