



PARECER SEI Nº 110/2018/COGEN/SUEST/SEFEL-MF

Assunto: Consulta e Audiência Públicas ANP nº 13/2018 para colher subsídios acerca da regulação da atividade de comércio exterior de combustíveis, petróleo e seus derivados e derivados de gás natural.

Referência: Aviso de Audiência Pública e Consulta Pública ANP nº 13/2018, D.O.U. de 22/06/2018).

Processo SEI nº 18101.100641/2018-28

I. Introdução

1. A Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria do Ministério da Fazenda (SEFEL/MF) se manifesta por meio do presente parecer sobre a Consulta Pública (CP) Nº 13/2018 da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), aberta às instituições públicas e privadas até o dia 24 de julho de 2018. Os interessados na questão, dentre eles os agentes atuantes no comércio exterior de biocombustíveis, petróleo e seus derivados e de gás natural e derivados, foram convidados a se manifestar quanto à resolução que disciplina a atividade, com o objetivo de realinhar todo o arcabouço regulatório e aumentar a coerência das normas às mudanças no setor de combustíveis, bem como simplificar o cumprimento das normas pelos agentes regulados.

2. A ANP realiza a referida CP nº 13/2018 tendo por base o exercício das suas atribuições e motivada pela Resolução de Diretoria nº 334, de 21 de junho de 2018. A proposta objeto da CP nº 13/2018 faz parte também da Agenda 2017/2018 de reforma regulatória da ANP e visa, além de outras questões, disciplinar o procedimento de anuência prévia dos pedidos de importação e exportação.

3. Os aspectos jurídicos da proposta em comento ficaram a cargo do Parecer nº 434/2017/PFANP/PGF/AGU, de 10/10/2017, que recomendou ajustes à Resolução proposta inicialmente, sobre os quais a ANP acatou, em parte, e justificou os pontos não modificados por meio da Nota Técnica nº 1013/2017/SAB-ANP, de 23/10/2017. A AGU ainda se manifestou por meio do Parecer nº 361/2018/PFANP/PGF/AGU, de 16/05/2018, acatando justificativas, mas ainda propondo retificações na minuta de Resolução.

4. As questões técnicas foram tratadas pela Nota Técnica nº 560/2017/SAB-ANP, de 29/08/2017, que tratou mais detalhadamente das motivações em torno de mudanças no mercado de petróleo e derivados ocorridas a partir de 2016, com reflexos sobre os biocombustíveis e gás natural e seus derivados. A Nota Técnica nº 290/2018/SDL-ANP, de 12/04/2018, tratou ponto a ponto as contribuições das demais Superintendências da ANP. O Parecer Técnico CREG/SDL/ANP-RJ, de 11/05/2018, trouxe as retificações e as justificativas quanto às considerações em torno do ato regulatório em si, encaminhadas pelo Parecer nº 8/2018/CQR/SEC/ANP, de 25/04/2018.

5. De acordo com o art. 19, caput e inciso III, da Lei nº 12.529/2011 e do Decreto 9.266, de 15 de janeiro de 2018, compete à SEFEL “promover a concorrência em órgãos de governo e perante a sociedade cabendo-lhe, especialmente [...], opinar, quando considerar pertinente, sobre proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional, nos aspectos referentes à promoção da concorrência”. Nos termos de suas atribuições legais definidas, a SEFEL/MF apresenta, por meio deste parecer, suas considerações acerca da CP nº 13/2018 em apreço.

II. Da proposta Regulatória

6. A minuta de Resolução segue uma estrutura semelhante aos normativos vigentes sendo resumidamente composta por: objeto alvo da regulação (art. 1º), as definições essenciais, reduzindo discricionariedade de interpretação (art. 2º), as regras para outorga de Autorização para o exercício da Atividade de Comércio Exterior (arts. 4º, 5º e 6º), o regimento processual para anuência prévia de pedidos de importação/exportação (arts. 7º, 8º e 9º), a qualidade da importação (arts. 10º e 11º), a especificação de condicionantes e restrições de comercialização no país dos produtos importados (arts. 12º, 13º, 14º e 15º), e os casos e situações que levam à perda da autorização para atividade de comércio exterior (arts. 16º e 17º).

7. A CP nº 13/2018 coloca em discussão a consolidação dos normativos da ANP sobre a atividade de comércio exterior de biocombustíveis, petróleo e seus derivados e de gás natural e derivados, com vistas a estabelecer um único marco regulatório, o que poderia simplificar a gestão do abastecimento nacional e otimizar o conjunto regulatório aplicável sobre a atividade.

8. Nesse sentido, a Nota Técnica nº 290/2018/SDL-ANP trouxe as discussões ocorridas sobre a proposta de Resolução internamente na ANP, provenientes das Superintendências de Biocombustíveis e Qualidade de Produtos (SBQ), de Infraestrutura e Movimentação de Petróleo, seus Derivados e Gás Natural (SIM), de Produção de Combustíveis (SPC) e de Fiscalização do Abastecimento (SFI). Além dessas unidades da ANP, as entidades do setor privado e associações representativas do setor de petróleo, gás e biocombustíveis sugeriram alterações que buscaram dar uniformidade e sistematicidade, considerando que alguns dispositivos revogados datam ainda da década de 90, o que torna de significativa importância a adequação das normas ao novo cenário de mercado. Alguns pontos discutidos no bojo da Nota Técnica nº 290/2018/SDL-ANP merecem destaque por sua importância sob o aspecto concorrencial e de reconfiguração do mercado.

9. Primeiro, a referida minuta não veda atuação de um agente em mais de uma etapa da cadeia, e permite a obtenção do requerimento de autorização para atividade de comércio exterior em CNPJ já autorizado

a outra atividade regulada pela ANP, sem a necessidade nem mesmo de criar CNPJ adicional.

10. Segundo, no que tange às disposições do art. 12, a SDL menciona que a inclusão dos distribuidores no artigo tem por objetivo retirar entraves regulatórios para que Distribuidores importem diretamente sem o intermédio de *trading companies* tais como a *Blue Way* (Raizen) e a *Oil Trading* (Ipiranga).

11. Por fim, a Superintendência de Produção de Combustíveis (SPC) da ANP, ressalta ainda que o termo “produtos” no caput do art. 13, em princípio, possibilitaria que todos os agentes econômicos do setor compresem quaisquer produtos, independente do segmento.

12. A ANP realizou em 16/02/2017 um workshop sobre a regulação em importação e exportação de petróleo, derivados e biocombustíveis, momento em que foram recebidas contribuições da sociedade civil e dos agentes atuantes no mercado de comércio exterior dos produtos regulados pela ANP. Os resultados desse workshop foram assim contabilizados e discutidos pela Nota Técnica nº560/2017/SAB-ANP, de 29/08/2017.

13. A consolidação das normas nesse momento é vista como oportunidade pela ANP, considerando os atuais 19 atos normativos que regulam o comércio exterior. Além disso, conforme aponta a Nota Técnica nº560/2017/SAB-ANP, o ano de 2016 representou um divisor de águas para o comércio exterior de derivados de petróleo e de biocombustíveis, em decorrência de uma combinação de fatores, quais sejam: as dinâmicas nacional e internacional dos preços que alteraram os incentivos econômicos dos agentes; o programa de desinvestimento da Petrobrás reduziu sua participação na garantia do abastecimento com mudanças em contratos com distribuidores, otimização produtiva em refinarias e menor atuação na importação; a partir da saída da Petrobrás, há uma ampliação dos importadores licenciados pela ANP e a alteração da importância relativa dos portos na importação, bem como aumento da procura de capacidade de armazenagem de produtos em terminais portuários privados. São fatores que elevaram a complexidade do mercado a ser regulado, bem como a importância da ANP nesse importante setor econômico.

14. De outro lado, a partir de 2017 a Agência se reorientou com vistas a simplificação administrativa, a desburocratização de procedimentos internos, e a implantação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) que transformou o processo de “Anuência de Importação”, antes todo documental, em procedimento inteiramente eletrônico. O procedimento de “Anuência de Importação” é composto por três fases: a administrativa (procedimentos prévios e cumprimento de exigências), fiscal (conferência e o desembaraço aduaneiro com checagem de mercadoria), e o cambial (compra de moeda estrangeira para efetivação da operação).

15. Cabe destaque, que a referida Nota Técnica nº 560/2017/SAB-ANP ainda relembra a abertura do mercado nos anos 90 responsável por alterar toda a logística de produtores, refinadores e distribuidores de combustíveis, o que levou à Agência a editar os mencionados 19 atos normativos. De forma semelhante, nos últimos dois anos, houve uma reconfiguração do mercado nacional de Petróleo e Gás Natural. Este fato, somado a uma agenda de modernização da regulação econômica, levou a ANP a submeter a minuta de Resolução da CP nº 13/2018. Nesse sentido, a ANP destaca que sua ação se pauta em cinco princípios modulares^[1]: proporcionalidade, responsabilidade, consistência, transparência e objetividade. Tais princípios são então empregados de modo a efetivamente viabilizar a garantia do abastecimento, qualidade, segurança no manejo e preço proporcional, dentre outros objetivos da política energética.

16. Além da simplificação, os novos procedimentos propostos na minuta de Resolução, conforme Nota Técnica nº 290/2018/SDL-ANP, promoverão flexibilidade na importação de produtos regulados pela ANP, uma vez que não será mais necessário a autorização para cada importação, basta que seu pedido de anuência seja aprovado para que a internalização ocorra somente no momento que o agente considerar apropriado.

[1] Princípios já preconizados em documentos de orientação do governo britânico desde 1997.

Reino Unido. *Principles of Good Regulation. Better Regulation Task Force*. 2003.

<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407173247/http://archive.cabinetoffice.gov.uk/brc/upload/assets/www.brc.gov.uk/principlesleaflet.pdf>

III. Considerações da SEFEL

17. De maneira geral, as proposições em comento contribuirão sobremaneira para tornar o comércio exterior de produtos regulados pela ANP mais eficiente, com menor custo de transação e compatível com o atual cenário de mercado de óleo, gás e biocombustíveis. Além do que possuem a capacidade de potencializar a utilização dos portos brasileiros e otimizar recursos e benefícios econômicos sem deixar de atender às exigências técnicas de operação de cada atividade. Em especial, considerando o contexto de reorganização do setor e da política de preços de combustíveis em decorrência da vigência da recente política de subvenção instituída pela MP 838/2018.

18. A Resolução proposta confere maior segurança jurídica para a atuação de um agente em mais de um elo da cadeia, como a atividade de comércio exterior em CNPJ que já é autorizado a outra atividade regulada pela ANP. Assim, não há a necessidade nem mesmo de criar CNPJ adicional, haja vista as funcionalidades do Sistema de Informações de Movimentação de Produtos (SIMP) da ANP.

19. No que se refere ao rol especificado no art. 13 da minuta em epígrafe, aponta-se que a proposta feita pela SPC de inclusão dos formuladores de combustíveis e as centrais de matérias-primas petroquímicas foi acatada pela SDL, mas não foi incluída no texto da minuta disponibilizado no site da ANP, e que não incluiu o § 4 adicional proposto pela SPC, conforme segue abaixo.

.....
§ 4º O solvente importado destinado à formulação de combustíveis somente poderá ser comercializado com os produtores de derivados de petróleo, as centrais de matérias-primas petroquímicas, os formuladores de combustíveis e os exportadores autorizados pela ANP.
.....

20. Portanto, ante o exposto, a SEFEL/MF não identifica óbice a submissão da minuta de Resolução a ser apresentada em Audiência Pública, em 26/07/2018, proposta pelas Superintendências de Distribuição e Logística (SDL) e de Abastecimento (SAB), ambas da ANP, objeto da CP nº 13/2018.

À apreciação superior.

EDSON RODRIGO TOLEDO NETO

Chefe de Serviço

GUSTAVO GONÇALVES MANFRIM

Coordenador-Geral de Energia

De acordo. À consideração superior.

PEDRO CALHMAN DE MIRANDA

Subsecretário de Energia e Estudos Quantitativos

De acordo.

[1] Princípios já preconizados em documentos de orientação do governo britânico desde 1997. Reino Unido. *Principles of Good Regulation. Better Regulation Task Force*. 2003. <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407173247/http://archive.cabinetoffice.gov.uk/brc/upload/assets/www.brc.gov.uk/principlesleaflet.pdf>



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Calhman de Miranda, Subsecretário(a) de Energia e Estudos Quantitativos**, em 26/07/2018, às 11:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Edson Rodrigo Toledo Neto, Chefe de Serviço**, em 26/07/2018, às 12:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Gustavo Gonçalves Manfrim, Coordenador(a)-Geral de Energia, Petróleo e Gás**, em 26/07/2018, às 14:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0924865** e o código CRC **96EF7BE3**.