

**UNIVERSIDADE VEIGA DE ALMEIDA
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

ANDRE LUIZ DE SOUZA BRITTO

**MEDIDAS REGULATÓRIAS PARA A MELHORIA DAS CONDIÇÕES DE
COMERCIALIZAÇÃO DO DIESEL B NO BRASIL**

RIO DE JANEIRO - RJ

2021

**UNIVERSIDADE VEIGA DE ALMEIDA
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

ANDRE LUIZ DE SOUZA BRITTO

**MEDIDAS REGULATÓRIAS PARA A MELHORIA DAS CONDIÇÕES DE
COMERCIALIZAÇÃO DO DIESEL B NO BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a obtenção de grau de Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Veiga de Almeida (UVA).

Orientadora: Ana Mônica Hughes de Paula.

Coorientador: Otto Guilherme Gerstenberger Júnior.

RIO DE JANEIRO - RJ

2021

ANDRE LUIZ DE SOUZA BRITTO

**MEDIDAS REGULATÓRIAS PARA A MELHORIA DAS CONDIÇÕES DE
COMERCIALIZAÇÃO DO DIESEL B NO BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a obtenção de grau de Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Veiga de Almeida (UVA).

Data de aprovação: ___/___/____.

Conceito:_____.

Banca Examinadora:

Professora Ana Mônica Hughes de Paula – Orientadora
Centro Universitário Jorge Amado - UNIJORGE

Professor Otto Guilherme Gerstenberger Júnior – Coorientador
Universidade Veiga de Almeida - UVA

Professor Rodolfo Belo Exler
Centro Universitário Jorge Amado - UNIJORGE

Dedico este trabalho à minha querida mãe Sueli de Souza (1955-2018) que me ensinou por meio de sua trajetória de superação e conquistas a fazer o meu melhor, sempre.

RESUMO

Este trabalho pretende realizar um estudo, por meio da ótica Regulação Econômica, sobre os fatores que influenciam nas condições do Diesel B, considerando o período entre os anos de 2016 a 2020. A importância deste trabalho está no papel estratégico do Diesel B que é o principal derivado de petróleo utilizado nacionalmente por ser empregado na diretamente como insumo na produção de bens de consumo, na geração de energia elétrica, no modal rodoviário, influi no resultado do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e no Produto Interno Bruto (PIB). Neste contexto, este trabalho vem apresentar uma proposta para a implementação de um conjunto de medidas no âmbito setorial para que se viabilize a diminuição do patamar de preços praticados na comercialização do diesel no Brasil.

Palavras-chave: Regulação Econômica. Mercado de Combustíveis. Diesel B. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

ABSTRACT

This work intends to carry out a study, through the Economic Regulation perspective, on the factors that influence the conditions of Diesel B, considering the period between the years 2016 to 2020. The importance of this work lies in the strategic role of Diesel B, which is the main petroleum product used nationally because it is used directly as an input in the production of consumer goods, in the generation of electricity, in the road modal, it influences the result of the Broad National Consumer Price Index (IPCA) and the Gross Domestic Product (GDP). In this context, this work presents a proposal for the implementation of a set of measures in the sectorial scope to make possible the reduction of the level of prices practiced in the commercialization of diesel in Brazil.

Keywords: Economic Regulation. Fuel Market. Diesel B. National Agency for Petroleum, Natural Gas and Biofuels (ANP).

LISTA DE SIGLAS

ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

CNPE – Conselho Nacional de Política Energética

CO² – Dióxido de Carbono

IGP-M – Índice Geral de Preços do Mercado

IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

MME – Ministério de Minas e Energia

CO – Monóxido de Carbono

SO – Óxido de Enxofre

NO – Óxido de Nitrogênio

PETROBRAS – Petróleo Brasileiro S.A.

PIB – Produto Interno Bruto

Sumário

1. Introdução	5
2. Teoria da Econômica da Regulação	9
2.1 Função da Regulação.....	10
2.2 Falhas de Mercado.....	12
2.3 Teoria da Captura Regulatória	14
3. Regulação Econômica no Brasil	20
3.1 Setor de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis	22
3.2 Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)	30
4. O Mercado de Diesel B no Brasil.....	37
4.1 Refinas produtoras de Diesel A	47
4.2 Usinas produtoras do Biodiesel	53
5. Medidas Regulatórias Propostas	57
6. Conclusão	60
Referências	62

1. Introdução

A Regulação Econômica, por meio de uma Agência Reguladora, possibilita que o Estado possa regular, contratar e fiscalizar as atividades dos agentes que atuam no setor de petróleo, gás natural e biocombustíveis. Esta lógica setorial possibilita a definição de critérios técnicos, bem como administrar investimentos - em infraestrutura, em pesquisas técnicas e acadêmicas, da implementação de políticas públicas e para consolidar a competitividade entre os agentes. Neste contexto, a atuação da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) pode, por meio de seus atos regulatórios, adequar os níveis de serviço e de produto no Mercado de Combustíveis resultando nas obrigações aos agentes regulados e nas condições de preço, oferta e qualidade ao consumidor. Este Mercado é constituído, basicamente, por três tipos de agentes: as Usinas e as Refinarias de Petróleo - que por meio da implementação de uma série de processamentos físico-químicos produzem diversos produtos e subprodutos, inclusive combustíveis puros; as Distribuidoras de Combustíveis - que adquirem os produtos junto aos produtores nacionais ou internacionais; e ainda, armazenam, movimentam, transportam e realizam a mistura destes produtos conforme a especificação de qualidade vigente; a Rede Revendedora - que adquirem e armazenam os combustíveis já com a composição passível de ser comercializada ao consumidor. A justificativa deste trabalho está no sentido de contribuir com o debate sobre o papel da Regulação Econômica de forma a destacar sobre a necessidade de convergência de ações, não se restringindo a atuação de um único Órgão público, mas sim do Estado em todos os níveis de manifestações. De modo complementar, também se justifica devido ao papel estratégico do Diesel B que é o principal derivado de petróleo utilizado nacionalmente por: ser empregado na diretamente como insumo na produção de bens de consumo, na geração de energia elétrica, no modal rodoviário, influi no resultado do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M) e no Produto Interno Bruto (PIB). E, por isso sua importância é percebida devido à complexidade e capacidade de influência em atividades econômicas, podendo contribuir para o crescimento ou retração econômica de um setor produtivo ou do próprio país. Neste contexto, podemos citar que os dados sobre preço, oferta e qualidade são utilizados como subsídios para este estudo. Neste mercado, por exemplo, tem seus preços de combustíveis praticados sendo utilizados para a composição do Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M) para fins de cálculo para aferição da inflação, tendo em seu desdobramento implicação na taxa de juros bancários e no ajuste de contratos de imóveis, dentre outros. Em relação a oferta de combustíveis, se pode exemplificar sobre uma eventual interrupção ou parada na geração de energia elétrica nas usinas e no transporte de bens de consumo e de pessoas. Neste cenário, teria

como resultante o aumento do custo de geração de energia que também incidiria um acréscimo no IGP-M, também implicaria no aumento do custo de produção industrial incorrendo na perda da competitividade tendência a impactar negativamente no Produto Interno Bruto (PIB) considerando a redução da produção de bens, dentre outros. Por fim, em relação a qualidade podemos elencar os impactos a saúde e ao meio ambiente – considerando que as emissões de gases poluentes, tais como: o Monóxido de Carbono (CO), Óxido de Enxofre (SO), Óxido de Nitrogênio (NO), Dióxido de Carbono (CO₂), além da fumaça particulada decorrente da combustão chamada de fuligem. Outros dois aspectos que podemos citar em relação a qualidade são: o aspecto da eficiência mecânica projetada na relação de rendimento do combustível utilizado por quilômetro percorrido; por fim em relação ao aspecto político no âmbito internacional, cabe pontuar que o consumo de combustíveis fora do padrão de qualidade produz um impacto maior e o Brasil é signatário do Acordo de Paris que objetiva descarbonizar a matriz energética das economias mundiais. Ainda sobre este contexto da preservação ambiental, importante mencionar que diversos fundos investidores internacionais possuem em seus atos constitutivos a vedação em realizarem investimentos em empresas ou países que não cumprem acordos internacionais ou mesmo que não comprovam a responsabilidade socioambiental – representando assim uma eventual barreira para a captação de recursos estrangeiros para a realização de investimentos no Brasil. Em síntese, a Regulação Econômica tem a capacidade de administrar toda esta complexidade setorial por meio da atuação da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), nos termos do inciso I do Art. 8º, *in verbis*:

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:

I - implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de petróleo, gás natural e biocombustíveis, contida na política energética nacional, nos termos do Capítulo I desta Lei, com ênfase na garantia do suprimento de derivados de petróleo, gás natural e seus derivados, e de biocombustíveis, em todo o território nacional, e na proteção dos interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos.

A Regulação Econômica, por meio da ANP propiciaria as condições suficientes para o atendimento das projeções de demanda do mercado interno e de crescimento do PIB, podendo ser eficientizada por meio da adoção das medidas regulatórias propostas neste trabalho.

Então, o objetivo geral do presente estudo consiste, portanto, em propor um conjunto de medidas regulatórias que viabilizem a melhoria das condições comercialização do Diesel B no Brasil. De forma complementar, se pretende identificar os gargalos regulatórios, estruturais e mercadológicos que influem no preço, oferta e qualidade do Diesel B. Para viabilizar o acesso e as análises dos dados do Mercado de Combustíveis serão utilizados dados estatísticos contidos nos dados abertos e nos painéis dinâmicos publicados pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Considerando que será realizada uma Pesquisa Exploratória – para complementar a revisão bibliográfica, apresentando uma abordagem qualitativa fazendo uso de amostragem de coleta de dados não probabilística referentes aos últimos cinco anos de dados estatísticos consolidados. Se pretende realizar análise dos dados estatísticos disponibilizados pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) para verificar os m³ produzidos de Diesel A e de Biodiesel, os m³ de Diesel e de Biodiesel importados, bem como as comercializações de Diesel B nas Regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul. Desta forma, dentre as possíveis análises se pretende identificar a relação de combustíveis produzidos nacionalmente com o consumo efetivo identificando por exemplo uma demanda reprimida deste tipo de combustíveis, analisando conjuntamente com os preços praticados em determinada região e qual metodologia logística utilizada. Além deste tipo de análise - no decorrer do desenvolvimento deste estudo, se pretende construir uma série de análises que possibilite identificar gargalos na distribuição e na logística no fornecimento de combustíveis. Outra possível análise seria a verificação de determinados eventos, tais como greves e aumento da tarifa de transporte para frete ou ainda aumento da disparidade cambial e seu reflexo por meio dos ajustes no preço do Diesel B. Para alcançar este objetivo, esse trabalho encontra-se estruturado em cinco seções, além da presente introdução em que o presente projeto é detalhado da seguinte forma: o tema; a justificativa; o problema de pesquisa; hipóteses; objetivo geral e objetivos específicos; embasamento teórico; a metodologia, os recursos necessários e o cronograma para a sua conclusão. Na segunda seção realizaremos uma apresentação breve contextualização sobre regulação econômica e seus aspectos no Brasil. Cabe ressaltar que não se pretende realizar uma profunda análise sobre os tipos de modelos regulatórios, correntes de pensamento ou mesmo traçar seu histórico. Mas se pretende de fato realizar uma apresentação de forma que possibilite constituir uma linha de entendimento sobre a regulação que suporte o desenvolvimento deste trabalho. Na terceira seção, se pretender

abordar o papel da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), do Ministério de Minas e Energia (MME) e, também, descrever a estrutura do Mercado de Combustíveis no Brasil no que tange a comercialização de Diesel B, no âmbito do setor de petróleo, gás natural e biocombustíveis. Na quarta seção, será estabelecida proposta para implementação de medidas regulatórias para a melhorias das condições de comercialização do Diesel B no Brasil. Na quinta seção, por fim, serão realizadas as considerações finais.

2. Teoria da Econômica da Regulação

A Teoria Econômica da Regulação, assim como ocorre em outros campos das Ciências Econômicas, possui correntes de pensamento favoráveis e contrárias à sua implementação como forma de expressão da intervenção estatal. Assim, conforme versa a corrente favorável, se dispunha de uma estrutura regulamentadora capaz de regular as atividades setoriais, estabelecendo padrões para cada tipo de agente, promovendo a melhoria do patamar tecnológico e do nível de serviços e produtos ofertados. Sobre esta Teoria, a Agência (2019?) esclarece que:

A transição de um regime calcado na intervenção estatal para uma economia de mercado tornou necessária a introdução de maior competição entre os agentes, observados os requisitos de qualidade, preservação do meio ambiente, segurança, repressão às práticas lesivas ao fisco e a garantia de abastecimento em todo o território nacional. Dentre os principais resultados obtidos, podem ser citados a desuniformização e a liberação paulatina dos preços, a extinção de subsídios, a equiparação de preços de realização da Petrobras aos praticados no mercado internacional, a flexibilização das regras para importação de derivados (QAV, GLP e óleo combustível) e alteração das regras para recolhimento do PIS/PASEP e COFINS, com a consequente diminuição da sonegação que acarretava desigualdade de condições de competição entre os agentes do mercado. (AGÊNCIA, 2019?, p.2)

A corrente contrária ao pensamento de implementação desta Teoria ressalta a tendência de captura do ente regulador pelos agentes regulados, ocasionando numa estrutura regulatória ineficiente, pois pode aplicar a regulamentação a uma gente em detrimento de outro. Neste contexto, Fiani (2004, p.81) destaca que as “oportunidades de captura aumentam com o tempo, à medida que se repetem as interações entre regulador e regulado, sugerindo o aumento dos procedimentos predefinidos.” e conseqüentemente, o custo regulatório. Assim, se faz necessário dirimir ou reduzir o risco de discricionariedade ou de arbitrariedade decorrentes de atos administrativos não previstos que implicam em custos regulatórios ou danos aos agentes regulados. Dutra (2000, p. 246) esclarece que “o poder de expedir normas regulamentares não confere, reflexamente, poder ao órgão administrativo competente para as expedir discricionariamente.”, podendo gerar um sistema de distorção regulatória.

A Regulação Econômica é a ação do Estado, como resposta para um cenário em que ocorra a abertura de um mercado, em decorrência de um processo político-econômico decorrente da globalização, para prover respostas adequadas aos desafios ao crescimento e desenvolvimento econômico de uma nação. Bresser-Pereira (2006, p.3) contextualiza que o “fator principal para determinar o bom êxito do desenvolvimento econômico é a existência ou não de uma nação capaz de formular uma estratégia nacional de desenvolvimento ou de competição.” Salgado e Motta (2004, p.3) esclarecem que “a necessidade de um marco regulatório não é só para proteger o usuário do serviço de concessão. Regulação significa assegurar também a estabilidade das regras de operação de mercado para os concessionários destes direitos.” E, ainda Placha (2010, p. 256) pontua que o Estado “passa a atuar muito mais como dirigente e orientador do que executor de atividades econômicas.”. Este posicionamento do Estado representou o reconhecimento das limitações de sua atuação, principalmente data a trajetória econômica de países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos. Essa trajetória econômica é marcada por ciclos virtuosos com crescimento e desenvolvimento alternados com ciclos de estagnação e de retração por esta razão a regulação econômica deve estar consolidada de modos a viabilizar a atividade econômica. Para superar tantas ou bruscas rupturas se faz necessário constituir uma arrojada estratégia nacional orientada ao desenvolvimento com vistas a proporcionar o bem estar para a Sociedade, por esta razão deve ser motivada pelo interesse público. Neste sentido, Bresser-Pereira (2006, p. 22) explica “o desenvolvimento econômico é sempre o resultado de uma estratégia nacional de desenvolvimento, é o resultado de nações fortes que se mostram capazes de criar Estados fortes para serem seu instrumento de ação coletiva.” E, Trindade (2019, p. 56) complementa que “ao exercer a atividade regulatória, o Estado deve se orientar invariavelmente pelo interesse público, em uma perspectiva abstrata.”. Podemos compreender que a estratégia nacional precisa traduzir o interesse público nacional, para isso se faz necessário que o Estado consiga perceber os objetivos dos grupos de interesse para que estes venham a viabilizar e validar a estratégia nacional.

2.1 Função da Regulação

Desta forma, Trindade (2019, p. 56) descreve que “ao exercer a atividade regulatória, o Estado deve se orientar invariavelmente pelo interesse público, em uma perspectiva abstrata. O posicionamento do Estado como Regulador se torna uma expressão político-econômica da estratégia nacional, possibilitando que o interesse público em alcançar o bem estar se sobreponha às pressões dos interesses do capital e de grupos estrangeiros. Por esta razão

Trindade (2019, p. 57) ressalta que “ao propor que a regulação pode ser considerada como um produto da ação estatal direcionada aos agentes econômicos e à população em geral [...] esses mesmos agentes econômicos buscarão influenciar o Estado para que a regulação lhe seja palatável ou mesmo favorável.”. Pois, desta forma, Bresser-Pereira (2006) alerta que:

As nações, por sua vez, só se constituem e se mantêm fortes e vivas se forem produto de um acordo nacional constantemente renovado. Se o contrato social que as une internamente não for suficientemente sólido, se as classes sociais que as constituem não mantiverem um vínculo de solidariedade básico quando se trata de competir internacionalmente, não serão verdadeiras nações, e o respectivo país ficará muito mais vulnerável ao pensamento hegemônico vindo do Norte. BRESSER-PEREIRA (2006, p. 22)

Para que o posicionamento do Estado seja efetivo, se faz necessário constituir e atestar um pacto social junto aos grupos de interesse para que se legitime a convergência dos esforços e recursos nacionais. Do mesmo modo, Pinho e Vasconcellos (2003) contextualizam que:

Os mercados são convenções sociais regidas por leis gerais, basicamente aquelas que estabelecem os direitos de propriedade e troca entre indivíduos, e também por estatutos específicos instituídos com o objetivo de restringir ou ampliar o conjunto de transações possíveis para determinados bens ou serviços. PINHO e VASCONCELLOS (2003, p. 228)

O bem estar corresponde ao acesso pleno dos grupos de interesse a bens e serviços e ainda a garantia do respeito a propriedade individual e direito de participar das dinâmicas deste mercado, tal como organizado. Podemos compreender ainda que as delimitações político-econômicas da atuação do mercado serão igualmente estabelecidas pela implementação da regulação econômica. Fiani (1997, p.1) explica que esta questão é “definida como a ação do Estado que tem por finalidade a limitação dos graus de liberdade que os agentes econômicos possuem no seu processo de tomada de decisões” culminando no modelo a ser adotado para um dado mercado. Campos e Camacho (2014, p. 425) identificaram que existem tipos de ineficiência que acabam “gerando algum custo social, ou seja, uma perda de bem-estar. Em função disso, há a necessidade de políticas públicas para promover uma melhor eficiência desses mercados.” Trindade (2019, p. 56) alerta que “não pode ignorar as dinâmicas de mercado e a realidade setorial, sob pena de a regulação se tornar inócua a ponto de não acarretar

mudanças de comportamento dos agentes econômicos”. E, Salgado e Motta (2004, p.4) complementam que “a melhor regulação é aquela que imita a concorrência – nos estímulos que fornece ao produtor para a busca de eficiência e nos resultados ao consumidor em termos de disponibilidade de oferta, com qualidade adequada e preços módicos” proporcionando maior relação de custo-benefício e assim efetividade do mercado. Por fim, Salgado e Motta (2004) pontuam que

A função da regulação econômica é, assim, a de promover o interesse público garantindo de um lado a lucratividade que viabilize os investimentos privados e, de outro, o bem-estar dos consumidores por meio da disponibilidade do serviço, em condições adequadas de qualidade e preço. O grande desafio para o regulador é encontrar o ponto ótimo que equilibre rentabilidade da operação e bem-estar. SALGADO e MOTTA (2004, p.4)

E, Salgado e Motta (2004, p.4) concluem que a ação regulatória “costuma concentrar-se em três pontos: preço, qualidade e condições de entrada e saída” sendo que estes elementos dependem da estrutura que foi definida para funcionamento do mercado, bem como a forma de tarifação e as barreiras ou regras de acesso. Esta estratégia vai definir a dinâmica do mercado, a intensidade de investimentos, a quantidade de agentes, bem como o nível de bem-estar social a ser compartilhado no âmbito da nacional.

2.2 Falhas de Mercado

Conforme Salgado e Motta (2004, p.4) contextualizam “o grande desafio para o regulador é encontrar o ponto ótimo que equilibre rentabilidade da operação e bem-estar.”, ou seja, o objetivo do Estado é o de encontrar a estrutura que possibilite o equilíbrio de forma viabilize o mercado e ainda atenda às expectativas quanto ao bem estar. Sobre a constituição deste equilíbrio Nascimento (2015, p. 202) apresenta “duas razões principais que justificariam a regulação estatal da economia, uma remete à teoria das “falhas de mercado” e a outra a questões de ordem social, como redistribuição de riquezas e canalização de recursos ao implemento do interesse público.”. A ocorrência das falhas de mercado representa um desafio para a regulação, caso não sejam superadas ou dirimidas tornam-se determinantes para o sucesso ou fracasso da estratégia nacional.

No caso de sucesso significa que a estratégia nacional – expressa por meio da regulação, estava adequada, garantindo bons resultados sendo revertidos no nível das condições bem estar para toda a Sociedade. No entanto, caso de fracasso ocorrerão distorções entre os recursos empreendidos e os resultados percebidos pela sociedade, sinalizando igualmente o fracasso da estratégia nacional em conseguir prover segurança regulatória aos investidores e bem estar para a Sociedade. Neste sentido, Placha (2010, p. 262) esclarece que cabe ao Estado “a função de regular o mercado, para corrigir suas falhas, por meio de instrumentos jurídicos de controle, fiscalização e restrição das atividades econômicas.”. Salgado e Motta (2004, p.2) descreve que “a ação de intervenção regulatória em um mercado, alterando decisões de oferta e demanda, justifica-se quando os mercados falham em emitir os sinais corretos de preço que garantiriam as escolhas adequadas e, que assim, maximizariam o bem-estar social.”. Trindade (2019, p. 55) contextualiza que a regulação deve “orientar-se pelo interesse da coletividade, de maneira que a correção de falhas de mercado não deve aproveitar apenas ao setor regulado, mas principalmente aos consumidores e à população em geral.”. A regulação deve ser entendida como uma ação do Estado, tal como ocorre nos demais setores produtivos, considerando que apesar de a regulação possuir atuação setorial, os benefícios caso existam serão revertidos ou restringidos para todos. Então, podemos compreender que as falhas de mercado – por suas características, podem ser agrupadas dois grupos: em externalidades e monopólios naturais.

Em relação às externalidades, Fiani (1997, p.11) explica que “sempre que uma atividade de natureza econômica de um agente gerar um custo ou um benefício, sem que o agente em questão tenha que arcar com este custo ou possa ser remunerado pelo benefício.”. E, Bregman (2009, p. 5) explica que se trata de “um custo ou um benefício gerado por uma atividade econômica que não é arcado ou apropriado pelo agente responsável pela atividade econômica.”. Então, podemos concluir que uma externalidade à regulação ocorre quando os resultados da atuação do agente regulado, sejam eles positivos ou negativos não geram impacto ou benefício, sendo estes absorvidos pelo próprio Estado. Por esta razão, Fiani (1997, p.11) ressalta “custos e benefícios que poderiam ser minimizados ou maximizados socialmente deixam de sê-lo, e o mercado "falha" na sua tarefa de gerar um ótimo paretiano.”. Desta forma, Bregman (2009, p. 5) explica que o Estado objetiva procurar “internalizar” as externalidades, ou seja, fazer com que o agente arque com os custos ou desfrute dos benefícios de sua atividade.” Então, neste cenário, o Estado precisaria adotar mecanismos para reequilibrar – em favor do bem estar social, a regulação adotada em determinado setor, implicando em subsídios ou aplicações sanções com o objetivo de melhorar o nível do bem estar social a ser disponibilizado para a Sociedade.

Em relação aos monopólios, inicialmente podemos contextualizar que a própria ideia de regulação setorial se deu início em decorrência da regulação das atividades de monopólios naturais. Neste sentido, Bered (2009, p.11) contextualiza que a regulação “surge como remédio para uma doença chamada “monopólio” que quebra o mecanismo econômico saudável e necessário da oferta e da procura.” Para Bregman (2009, p. 5) o monopólio pode “ocorrer em qualquer atividade aonde, dado o nível da demanda e a estrutura de custos, a quantidade socialmente ótima e minimizadora de custos é realizada por apenas uma firma.” Em um setor onde ocorre o monopólio, a maior parte da estrutura de custos são fixos e comum aos agentes que atuam naquele segmento. Bered (2009, p. 23) contextualiza que o monopólio, em função de seu domínio, pode ainda formar “um cartel para restringir a oferta e elevar os preços acima do nível da concorrência.”. Neste exemplo, numa eventual entrada de outro agente ocorreria uma perda produtiva para ambos os agentes, e os custos permaneceriam iguais incorrendo em desvantagem competitiva. Maiolino (2019, p. 33) explica que o monopólio é considerado natural quando “há um custo fixo alto e um custo marginal baixo para que um agente [...] trata-se de uma situação na qual uma firma produzindo um único produto homogêneo é mais econômica” do que se tivessem outras empresas o produzindo. Então, caso um destes agentes venham a se posicionar assumindo uma estratégia baseada em economia de escala, ofertando por um preço que cubra o custo de oportunidade, este conseguiria atender toda a demanda. Neste cenário, Fiani (1997, p.12) destaca que o papel do Estado, enquanto regulador seria de “discriminar custos e arbitrar uma taxa de retorno adequada à sobrevivência da firma monopolista, minimizando suas possibilidades de extração de renda econômica.”. O Estado precisaria manter o equilíbrio entre custos e receitas para que ao mesmo tempo que torne viável sustentar a estrutura de custos não crie distorções penalizando o bem estar social. Se pode compreender que se por um lado os consumidores poderiam se beneficiar em função de uma imposição regulatória, por outro lado se tivesse o reforço em favor do monopolista, este ganharia de forma majorada. Por esta razão, Fiani (1997, p. 24) o Estado, por meio da regulação avalia “quais as indústrias que serão reguladas, a partir da consideração explícita dos grupos de interesse”, pois estes sustentam a estratégia nacional.

2.3 Teoria da Captura Regulatória

Na Teoria da Regulação também são estudadas as situações em que agentes regulados, dado o grau de influência nas ações do Estado, passam a assumir o controle do papel regulador, resultando na efetiva dominação por este agente. Segundo Trindade (2019) contextualiza que

Essa dominação, frequentemente designada como “captura”, se dá com o passar do tempo e representa um desvio nos propósitos originais da regulação, na medida em que a regulação passa a ser influenciada preponderantemente pelos próprios agentes econômicos regulados, em detrimento de outros grupos ou interesses que, em tese, deveriam ser considerados pelo regulador. TRINDADE (2019, p. 60)

Esta constatação nos alerta de que a captura representasse uma tendência que dependesse do fator tempo, invalidando assim o entendimento de que a regulação seria um papel a ser desempenhado exclusivamente pelo Estado. Por essa razão, Nascimento (2015, p. 213) questiona que esta tese de tendência fosse correta, considerando que “no seio de uma economia complexa, repleta de grupos com interesses antagônicos, apenas a indústria regulada ter capacidade capturar as agências reguladoras”. Como se o Estado fosse em sua totalidade influenciável e da mesma forma apenas onde existisse a estrutura regulatória se haveria algum tipo de influência em favor ou desfavor de determinado grupo de interesse. Em meio a tais questionamentos, podemos destacar a contribuição de Stigler¹ que por meio de uma abordagem sobre a função-objetivo do papel de regulador que o Estado é resultante de uma estrutura que o remunera e elege os representantes.

Como o Estado depende dos recursos produzidos em determinada atividade econômica ou decorrente de atuação de um agente, Fiani (1997, p. 21) confirma o entendimento de Stigler em relação ao Estado passar a atuar como “um agente capturado por interesses de grupos privados.” Stigler explica a teoria da captura por meio de duas abordagens. A primeira seria que funcionaria como uma espécie de proteção do interesse público, em se preservariam os direitos e benefícios. A segunda entenderia a captura como sendo uma estratégia de grupos de interesse, para manipular o Estado, por meio de um processo político para viabilizar seus objetivos. Considerando que a regulação econômica ocorre decorrente da ação do Estado, de fato conseguirá conduzir toda a estrutura de determinada atividade econômica, podendo inclusive alocar e realocar recursos, bem como incentivar ou desincentivar os agentes. Em relação aos incentivos, podemos elencar:

- a. subsídios diretos – quando o Estado aloca recursos ou melhores alternativas para atuação em determinada atividade ou agente;
- b. barreiras regulatórias de entrada de agentes – quando o Estado implementa um conjunto de requisitos em determinada atividade ou sobre um agente, de modo que se possa

¹ George Joseph Stigler, economista norte americano ganhador do Prêmio Nobel em Ciências Econômicas, sendo um dos principais representantes da corrente de pensamento da Escola de Chicago.

restringir a entrada de novos ou mesmo impedir a atuação de algum dos agentes regulados;

- c. reconhecimento de bens como substitutos ou complementares – possibilita que sejam realizadas concorrências em determinados segmentos de produtos ou mesmo que suas peças ou partes sejam substituídos por produtos por fornecedor de outra atividade ou nacionalidade;
- d. formulação e gestão de preços – quando o Estado controla ou determina como será a estrutura de custos e, ou implementa preço máximo a ser praticado em determinada atividade ou por um agente regulado.

Silvestre (2015, p.2-3) destaca sobre a abordagem de Stigler que “é necessário capturar os entes capazes de guiarem as decisões, ou seja, os partidos políticos, com os recursos que mais lhe são úteis – dinheiro e votos.”. Considerando que a estratégia de captura se utiliza de um processo político, ir direto ao cerne da questão – buscando impactar o que sustenta a estrutura política, seria de fato uma solução a ser considerada para romper com esta estratégia utilizada pelos grupos de interesse.

Pelzman², um outro autor que aborda a questão da captura regulatória, por meio de uma tese de que o Estado, enquanto regulador tende a manter o equilíbrio entre os distintos interesses dos grupos para buscar o maior benefício possível entre estes. Fiani (1997, p. 23) afirma que o “modelo de Peltzman estabelece como função-objetivo do regulador uma função de apoio político M , sendo definida como $M(P, r)$, onde P é o nível da tarifa do agente regulado e r sua taxa de lucro”. Considerando “ P ” e “ r ” como sendo os intervalos de uma taxa marginal decrescente, podemos identificar um limite de cenários de posicionamentos que o regulador seja passível de assumir. Neste caso, para se obter um retorno mais favorável ou mesmo realizar um movimento de baixo custo por um retorno considerável, numa mesma perspectiva de se obter algum retorno, mesmo que menor – porém mantendo o apoio.

Podemos entender que ao Estado interessa resguardar as condições de apoio ou mesmo melhorá-las, podemos compreender que a função-objetivo do regulador é garantir o apoio de todos os grupos de interesse. Porém, a um limite de escolhas possíveis entre a escolha de um grupo em detrimento de um outro sem que a relação com o Estado venha a se desgastar

² Sam Peltzman, economista, professor emérito da Booth School of Business da Universidade de Chicago, sendo um dos principais representantes da corrente de pensamento da Escola de Chicago.

suficientemente para promover o rompimento do relacionamento. Neste contexto, Fiani (1997) apresenta sua percepção sobre este modelo de Peltzman é que

A conclusão realmente interessante do modelo de Peltzman diz respeito a quais indústrias serão reguladas. Com efeito, não devemos esperar que, dados os formatos de $M(P,r)$ e da função $r(P)$, venham a ser reguladas indústrias em que o regulador estabeleça como tarifa que maximiza sua função de apoio, P^* , um valor mais ou menos equidistante daqueles que vigorariam caso a indústria fosse concorrencial ou monopolista. Isto porque qualquer um dos dois grupos (consumidores ou indústria) teria pouco a ganhar da imposição da regulação, quer em termos de redução da tarifa, quer em termos de aumento da taxa de retorno. FIANI (1997, p. 23)

Posteriormente, Becker faz uma leitura de que o Estado realiza uma redistribuição de recursos de um determinado grupo de interesse para outro, com o direcionamento, eficiência e dinâmica na mesma proporção em que sofre influência política. Sob esta perspectiva, Becker estabelece um modelo em que identifica que o regulador apenas reage aos estímulos exercidos pelos grupos de interesse, sob forma de pressão. Dado este fato, Silvestre (2015, p.3) contextualiza que “a competição por influência entre esses grupos determina o equilíbrio da estrutura de tributos, subsídios e outros favores políticos.”. Esse fenômeno social ocorre beneficiando um determinado grupo ou alguns grupos na forma de como o Estado tratará ou permanecerá tratando determinada atividade ou agente de mercado. Logicamente, os resultados das ações destes grupos poderiam ser traduzidos como o esforço do grupo que pressiona no sentido realizar o *rent-seeking*³. Em contraposição aos resultados obtidos pelo grupo que sofre a ação promovida pela pressão do grupo dominante, que termina o ciclo de processos percebendo a redução de sua influência e recursos. Neste cenário, Fiani (1997) destaca que

A novidade no modelo de Becker reside no fato de que, para que um dado montante de renda T seja obtido por um grupo, um montante de renda $(1+x)T$ tem de ser transferido, com $x > 0$. Isto se deve ao fato de que há uma perda de bem estar (x) originada da própria atividade regulatória, e, por conseguinte, o grupo de pressão vitorioso em *rent-seeking* obtém na realidade menos do que o valor que é transferido do grupo perdedor, a diferença sendo medida por “ x ”. FIANI (1997, p. 24)

³ Segundo FIANI (1997, p. 17) A definição convencional de renda econômica é a do retorno obtido além do custo de oportunidade de um recurso econômico.

Então, este grupo preterido passa a ser contabilizado como limitação às atividades regulatórias, por isso que “x” eleva a resistência dos grupos que sofreram pressão e forma obrigados a se deslocarem de seu posicionamento. Em função – principalmente, dos recursos que foram subtraídos e incorporados pelos grupos dominantes como despojos adquiridos no âmbito de uma disputa por influência. O grupo de interesse vencedor, se dá satisfeito e por esta razão reorganiza seus recursos no sentido de reagrupar e reduzir o ritmo de suas atividades de interação e pressão nos demais grupos, sendo considerado como “satisfeito” por um valor T.

Por fim, Posner⁴ ao estudar as abordagens de Stigler, sobretudo em relação a tendência de dominação dos grupos de interesses por meio de decisões políticas com vistas a conduzir a atuação de um setor regulado, para o atendimento de grupos de interesse. E, que este comportamento serviria para viabilizar a formação de cartéis, facilitada principalmente quando atuavam poucos agentes e, também em setores considerados essenciais, como os de energia, infraestrutura e transportes. De fato, estes tipos de setores, devido ao seu alto grau de concentração apresentam resistência à implementação ou alteração de medidas regulatórias e ainda possuem capacidade de influenciar no processo político a um custo menor e de forma efetiva. Nesta análise, Silvestre (2015) explica que

Isso ocorre por duas razões: primeiro, a demanda por regulação é maior para os setores em que a cartelização é inviável ou alternativa muito custosa, ou seja, falta a esses setores alternativas à regulação; o segundo fator é que, enquanto a cartelização é uma medida cooperativa, a regulação necessita da intervenção política. SILVESTRE (2015, p.3)

Esta relação entre os agentes regulados e o Estado está relacionada ao grau de dependência do fornecimento e o seu impacto – em termos de essencialidade⁵, no caso da interrupção da prestação do fornecimento. Então, se não é viável o estabelecimento de um grupo de agentes para atuar naquele setor, a regulação se torna necessária, porém do contrário a regulação precisaria ser conduzida por um processo político. O entendimento sobre o comportamento neste relacionamento: cartelização e regulação – são antagônicas, cabendo ao Estado definir para cada setor produtivo quais limites de atuação e de desenvolvimento destas alternativas, considerando a estratégia nacional para prover o bem estar social.

Podemos considerar, por meio das constatações de Fiani (1997, p. 25) sobre estas abordagens é que “independentemente de qualquer outra avaliação, deslocaram o eixo do

⁴ Richard Allen Posner, formado em letras e em direito, possui atuação política ativa junto ao partido republicano.

⁵ Essencialidade, na Administração Pública também é percebida como sendo um serviço de utilidade pública, sendo essencial para o nível de qualidade do bem estar social.

debate sobre regulação econômica para um ponto muito distante da mera correção de “falhas de mercado”. Ou seja, a complexidade sobre a questão da captura regulatória abriu vertente sobre as condições ambientais de intemperes nas quais a regulação setorial fica exposta.

3. Regulação Econômica no Brasil

Na perspectiva do Brasil, podemos identificar como marco para a implementação da regulação econômica, no sentido do reposicionamento do Estado na estratégia econômica nacional, a publicação da Lei n. 8.031/1990 – que instituiu o Programa Nacional de Desestatização. Silvestre (2015, p. 6) contextualiza que o “processo de desestatização culmina nas Emendas Constitucionais 08 e 09 de 1995 que, respectivamente, privatiza o setor de telecomunicações e dá fim ao monopólio estatal no setor petrolífero, criando as agências de telecomunicações e petróleo e gás.” Nesse Programa se possibilitou, dentre outros objetivos, transferir à iniciativa privada – por meio da desestatização, as atividades econômicas em que o Estado exerceu o monopólio, viabilizando a realização de investimentos e a competitividade. Embora, tivessem sido realizadas uma série de reformas constitucionais, Pinheiro (1999; p. 149) destaca a seguinte questão: “acabando com os monopólios⁶ públicos de petróleo, gás e telecomunicações – desaguariam na venda de estatais ou se serviriam apenas para permitir novos investimentos privados nesses setores.”. De fato, dada a um conjunto de razões e condicionantes, se fez necessária a criação de estatais para a atuação em setores em que se constatou a ausência da atuação da iniciativa privada por ausência de interesse ou não dispunha de recursos suficientes. Dentre este conjunto de causas, o Estado precisou atuar, principalmente em setores de infraestrutura, tais como ferrovias, rodovias, comunicações, eletricidade, bem como suprir eventual escassez de produtos de diversos gêneros, sendo entendida a necessidade da garantia do abastecimento reforçando a tese de segurança produtiva nacional.

O Estado passou a expandir a sua atuação verticalizando a atuação destas empresas, bem como às estabelecendo como “holdings setoriais”, reforçando os monopólios estatais. (Pinheiro, 1999). Este aumento da presença do Estado no setor produtivo, ocorreu na contramão da estratégia nacional para a abertura das atividades econômicas à iniciativa privada, em especial ao capital estrangeiro. Neste contexto, Velasco Jr. (1999) esclarece que:

Assim como nenhuma reforma pode ser introduzida sem alguma autonomia em relação às pressões dos grupos que vivem de ganhos financeiros, nenhuma reforma pode ter sucesso sem que se crie ou se apele a uma coalizão de beneficiários. Isso seria verdade mesmo nas reformas que têm como objetivo a redução do papel do Estado na economia, a exemplo das privatizações. A implementação depende do

⁶ Segundo Fiani (1997, p. 12) o “monopólio natural é aquele em que, dada a presença de retornos crescentes de escala, toda a demanda (ou sua quase totalidade) pode ser atendida, a um preço que cubra o custo de oportunidade, por um único ofertante.”

apoio político de diferentes grupos de beneficiários do setor privado e, pelo menos, da aquiescência das maiores forças políticas que competem dentro do sistema político. Sem alianças tácitas ou explícitas entre políticos, elites tecnocráticas e os que se beneficiam com o esforço da reforma, a tentativa de mudança tende a se frustrar [Haggard e Kaufman (1993)]. A abordagem baseada na autonomia do Estado pressuporia uma impossibilidade, que é a existência de uma entidade com independência na vontade e na capacidade de agir. Nesse sentido, o sucesso e o fracasso na implementação de políticas econômicas estão associados às coalizões efetuadas [Conag e Malloy (1994)]. VELASCO JR. (1999; p. 192)

Conforme contextualizado por Velasco Jr. (1999), a efetividade de políticas econômicas dependeria, justamente, de uma concertação social entre os grupos de interesse, bem como o entendimento entre estes sobre o papel que a desestatização teria. Se, de fato, representaria o objetivo destas reformas ou se fariam parte de um processo de ressignificação do papel do Estado. Assim, esses grupos por meio de suas negociações, passaram a definir se as reformas econômicas norteadas pela desestatização teriam o objetivo em si mesmas ou se seriam parte de um objetivo maior. Então, a viabilidade política da implantação e da implementação passaria a ser indutor dos objetivos estabelecidos na por novos marcos regulatórios. Neste contexto, Pires e Piccinini (1999, p.219) destacam que esses devam ser suficientes para “incentivar e garantir os investimentos necessários, promover o bem-estar dos consumidores e usuários e aumentar a eficiência econômica.” Em setores que demandam planejamento a longo prazo e massivos investimentos, possuindo atuação em âmbito nacional ou em macro regiões constituindo monopólios naturais. Pires e Piccinini (1999, p.219) esclarecem ainda que esses “investimentos têm ainda elevadas especificidades e significativos custos irrecuperáveis (*sunk costs*) [...] por estarem associados a garantia de fornecimento, em razão de se constituírem como serviços públicos”. A exemplo, temos o Setor de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis que possui atuação dependente do nível de infraestrutura e a sua influência é direta nos demais setores produtivos. Por esta razão, devido ao seu elevado grau de impacto nas atividades econômicas, o Estado às constituiu como essenciais, gerando a obrigação jurídica para seu fornecimento, neste contexto Pires e Piccinini (1999) afirmam que:

[...] em razão de os investimentos serem suporte para as demais atividades econômicas e permitirem a integração do espaço nacional, a relação custo-benefício privada tende a ser inferior à social, podendo gerar um volume de investimentos inferior ao socialmente desejável.

Essa situação justificou, historicamente, a intervenção governamental com o objetivo de procurar aproximar do social o retorno privado, garantindo, assim, uma oferta satisfatória desses serviços. PIRES e PICCININI (1999, p.219)

Em função dos altos custos em infraestrutura, o quantitativo de investidores se restringe, impossibilitando composição de concorrentes devido a necessidade da disponibilidade de vultuosos recursos financeiros para a construção de redes concorrentes e auxiliares. Considerando que numa mesma região, para a hipótese de se fomentar concorrência, além do investimento nas estruturas de distribuição e logística, igualmente se faz necessário em planejamento e gestão desta complexa estrutura. Por estas razões, neste tipo de setor a existência de uma estrutura monopólica tende a ser mais eficiente e economicamente viável. Para que se possibilite alternativas neste tipo de cenário, o Estado precisa assumir o papel de regulador para equilibrar a relação dos potenciais investidores e consumidores, além dos interesses do próprio Estado. Neste sentido, Pires e Piccinini (1999, p.220) balizam que “a regulação assume o papel crucial de extrair a renda de monopólio em prol dos consumidores, procurando reproduzir, por meio de diversos mecanismos administrativos, as condições ideais de concorrência.”. Pires e Piccinini (1999, p.220) elencam que os objetivos da regulação setorial são: buscar a eficiência econômica, garantindo o serviço ao menor custo para o usuário; evitar o abuso do poder de monopólio, assegurando a menor diferença entre preços e custos, de forma compatível com os níveis desejados de qualidade do serviço; assegurar o serviço universal; assegurar a qualidade do serviço prestado; estabelecer canais para atender a reclamações dos usuários ou consumidores sobre a prestação dos serviços; estimular a inovação (identificar oportunidades de novos serviços, remover obstáculos e promover políticas de incentivo à inovação); assegurar a padronização tecnológica e a compatibilidade entre equipamentos; e garantir a segurança e proteger o meio ambiente.

3.1 Setor de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

Um dos primeiros marcos do início das atividades do Setor de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis no Brasil se deu em 1864, por meio da publicação do Decreto nº 3.352-A, de 30 de junho de 1864. Este Decreto autorizava as atividades de extração de minérios, inclusive petróleo nas regiões de Camamu e Ilhéus, na antiga província da Bahia. Neste cenário histórico, Dias e Quaglino contextualizam que neste início das campanhas exploratórias muitos aventureiros e investidores eram atraídos pela:

[...] presença de rochas betuminosas ou pirobetuminosas, utilizadas na fabricação de óleo ou gás de iluminação e lubrificantes, os pedidos de concessão envolviam indiscriminadamente também o carvão, para a indústria e para os transportes, e mesmo o petróleo, ainda uma novidade no ano de 1864. DIAS e QUAGLINO (1993, p.1)

Com o avanço pela procura destes recursos minerais, se intensificou a procura de terras para a compra com o objetivo de explorar os seus recursos, por esta razão foi publicado em 7 de fevereiro de 1871 o Aviso nº 53, do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Neste Aviso se informava que mesmo em propriedades particulares, para a realização de atividades de extração de minérios, se fazia necessário obter a autorização prévia para realizar esta atividade.

Em 1891, com a promulgação da Constituição Republicana, a abordagem sobre como a atividade de exploração de minerais passaria a acontecer, principalmente em termos das mudanças advindas do despertar liberal e federativo no país. O primeiro ponto que podemos destacar nos remete a questão da propriedade do solo e do subsolo. O segundo ponto seria a transferência da administração pública da União para os Estados da federação, que passaram a ficar responsáveis por promover os estudos geológicos, incentivar a exploração e fiscalizar as atividades de mineração. Como resultado deste amplo processo de simplificação e desregulamentação em relação a questão da propriedade e seus limites, bem como passariam a ser operacionalizadas as atividades de mineração. Neste contexto, os proprietários das terras – sentido tamanha insegurança jurídica se preferiu passar a negar o acesso às suas terras para pesquisadores e exploradores, mesmo tendo a promessa de ressarcimento e pagamento de *royalties*.

Em 6 de janeiro de 1915, foi publicada a Lei Calógeras que embora não fizesse referência direta a atividade de exploração do petróleo, trazia menção aos chamados óleos minerais e um importante entendimento sobre a questão da propriedade. Na prática, devido a insegurança jurídica a atividade de mineração tinha sido bastante reduzida, então segundo Dias e Quaglino (1993, p.10) esta lei “apresenta um grande esforço legal para contornar os direitos absolutos do proprietário do solo estabelecidos na Constituição.”. E, ainda na esteira deste movimento jurídico republicano se criou, em nível federal, o Conselho Superior de Minas órgão competente para emitir pareceres sobre mineração nos aspectos técnicos, econômicos e de direito privado sobre as atividades de pesquisa, exploração e lavra. Estes ajustes, contribuíram para a retomada gradual das atividades de mineração no país, sendo possível o desenvolvimento de inúmeros campos de prospecção mineral. De fato, o petróleo passou a lograr espaço de maior

destaque somente após a ocorrência da Primeira Grande Guerra Mundial, quando os países envolvidos passaram a priorizar o fornecimento de combustíveis para atendimento da demanda interna, em especial, para a reconstrução de estruturas industriais. Em decorrência deste cenário de pós guerra, Dias e Quaglino (1993) pontuam dois aspectos estratégicos para a mudança da percepção brasileira sobre a produção de petróleo:

Em primeiro lugar, pelas transformações que a economia brasileira vinha sofrendo desde os primeiros anos do século XX, com a aceleração do crescimento industrial e a necessidade de provisão interna de combustíveis minerais. Conseqüentemente, enfrentavam-se sinais de um duplo problema: o aumento rápido do consumo interno e a dependência externa no que tangia ao abastecimento. Em segundo lugar, devido a impressão causada pela vulnerabilidade dos exércitos europeus relacionada à necessidade de fornecimento externo de combustíveis, e pelas manobras diplomáticas das potências europeias no sentido de garantir fontes externas de suprimento de petróleo. DIAS e QUAGLINO (1993, p.10-11)

Por esta razão se traçou um planejamento para a realização de pesquisas estratégicas amparadas em grandes campanhas geológicas a serem conduzidas pelo Serviço Geológico e Mineralógico do Brasil (SGMB). Assim, foram definidos como objeto de estudo: rochas eruptivas presentes em áreas sedimentares, dependendo dos resultados se possibilitaria abrir campanha exploratória na Região Sul do país; locais onde apareciam rochas betuminosas na Região Nordeste; e, pesquisas sobre a Amazônia. Estas campanhas geológicas concentravam esforços federais na ampliação da descoberta de campos para exploração de petróleo e assim tentar reduzir a dependência do fornecimento externo. Nesta empreitada foram realizadas perfurações nos municípios de: Mallet, Paraná em 1919; Garça Torta, Alagoas e em Cururupe, Bahia em 1920. Embora tenham se conseguido resultados iniciais na campanha exploratória, com o passar do tempo os resultados não foram considerados suficientes para a promoção de outras campanhas, sendo esta iniciativa desativada em 1927. Na década de 30 o Governo Provisório: assumiu todos os processos de revalidação de concessões; cancelou todas as concessões emitidas pelos governos estaduais; extinguiu o Serviço Geológico e Mineralógico do Brasil (SGMB); criou o Departamento Nacional da Produção Mineral (DNPM); publicou o Código Mineral.

Em agosto de 1937 de iniciou a primeira campanha exploratória no Município de Lobato, Bahia que precisou ser interrompida por conta de um acidente operacional ocorrido

durante a perfuração. Em 10 de novembro de 1937 ocorreu a instituição do Estado Novo. Em março de 1938 se retomou a atividade de perfuração, que com a utilização dos equipamentos disponíveis conseguiu perfazer cerca de 70 metros. Depois, em julho com uma sonda com maior potência, dando continuidade à campanha de perfuração alcançou 210 metros encontrando petróleo, finalmente, em 1939. E, por meio do Decreto-Lei nº 395, de 29 de abril de 1938⁷ foi criado o Conselho Nacional do Petróleo (CNP). Dias e Quaglino (1993, p.26) detalham a estrutura lógica do CNP em “três divisões do CNP, a Técnica, que se ocupava da exploração e da produção, a Econômica, responsável pela regulação do mercado de combustíveis e pela instalação das refinarias, e a Administrativa”. Posteriormente, em 1941 por meio de um mapeamento geológico e geofísico do Recôncavo se possibilitou a descoberta de um primeiro campo comercial em Candeias, tendo sido perfurado pelos técnicos do CNP. Ao mesmo tempo, em que se descobria gás natural no campo de Aratu e em 1942 se descobriu petróleo em Itaparica.

Em 1953 a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) foi criada por meio da Lei n. 2004, de 3 de outubro de 1953⁸ tendo por atribuição a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e outros hidrocarbonetos fluídos e gases raros existentes no território nacional. Cabe destacar que a operação a ser desempenhada pela Petrobras deve obedecer ao plano organizado pela Sociedade brasileira e aprovado pelo CNP, nos termos do art. 6º da Lei nº 2004/1953. Soares, Berni e Manduca (2012, p. 138) contextualizam que a “Petrobras foi concebida em um momento histórico em que o país gestava um projeto nacional de desenvolvimento. A proposta nasceu durante o Governo Vargas.” sendo parte integrante da indústria de base. Podemos ainda destacar que por serem voltadas para a infraestrutura contribuíram para o desenvolvimento técnico e científico considerando que eram as pioneiras no segmento de indústria nacional. Neste contexto, Pinto Jr. e Silveira (1999, p. 2) destacam que

Nos países em desenvolvimento, o papel dessas indústrias como catalisadoras de novos investimentos, a montante e a jusante, bem como a escassez de capital local e pouca atratividade dos mercados locais para investidores externos, tornaram no pós-guerra a empresa pública o modo dominante de estruturar essas indústrias, com o apoio explícito dos organismos internacionais de fomento. PINTO JR. e SILVEIRA (1999, p. 2)

⁷ O Decreto-Lei nº 395, de 29 de abril de 1938 Declara de utilidade pública e regula a importação, exportação, transporte, distribuição e comércio de petróleo bruto e seus derivados, no território nacional, e bem assim a indústria da refinação de petróleo importado em produzido no país, e dá outras providências.

⁸ Lei nº 2004, de 3 de outubro de 1953 - Dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade Anônima, e dá outras providências.

No caso do Brasil, em específico se possibilitou construir um caminho, por décadas, no sentido de uma redução gradual da dependência externa de derivados de petróleo, gerar desenvolvimento nacional nos aspectos técnico e científico. Posteriormente, em 1973 com o Segundo Choque do Petróleo⁹ se incorreu no aumento de mais de 400%, em março de 1974 os preços do barril de petróleo tinham passado de 3 para 12 dólares encarecendo a produção de combustíveis. Neste contexto, em que acontecia o segundo choque, foi ainda somado a realidade econômica brasileira, da década de 80, em que o Estado estava sofrendo pressões externas em decorrência dos juros da dívida externa e descontrole das finanças públicas. Este cenário, segundo Pinto Jr. e Silveira (1999, p. 3) “prejudicaram fortemente o desempenho das indústrias de infraestrutura (ou serviços de utilidade pública), com perda de dinamismo e deterioração da qualidade de serviço.” Após este panorama de retrocessos ter se arrastado por um pouco mais de uma década, foi apresentada como perspectiva de uma solução uma proposta para uma nova reforma do Estado por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Segundo Souza Britto e Antunes (2014, p.325) o objetivo era “atrair investimentos financeiros de origem estrangeira e privada para promover o desenvolvimento científico e tecnológico dos setores anteriormente monopolizados.”. Então, na década de 90, começou este processo de desregulamentação do setor de petróleo, no sentido de que o Estado deixasse de atuar com exclusividade possibilitando a formação de um mercado com a participação de entes privados. Desta forma, Silveira (2002, p. 3) descreve que esse processo foi possibilitou a “liberação de preços, margens e fretes em toda cadeia produtiva e na criação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) em substituição da Parcela de Preço Específica (PPE).” E, Silvestre (2015) nos conta que nos anos seguintes

As agências executivas e reguladoras são criadas no Brasil no contexto da reforma gerencial do Estado iniciada em 1995 com o propósito de desburocratizar o Estado federal, descentralizar a administração pública e substituir o paradigma do Estado interventor na economia por uma atuação regulatória, adotando-se uma administração gerencial. SILVESTRE (2015, p.6)

E por fim, Silveira (2002) conclui

⁹ Segundo Choque do Petróleo – Os países árabes membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) reduziram abruptamente a produção de petróleo em protesto ao posicionamento assumido pelos Estados Unidos da América (EUA) de apoio a Israel durante a Quarta Guerra Árabe-Israelense de 1973 – a chamada Guerra do Ramadã.

Essas medidas, em sua maioria, implementadas durante a fase de transição para a abertura total do mercado, prevista na Lei 9.478/97, de 6 de agosto de 1997, foram necessárias para eliminar as distorções presentes no mercado, geradas pela existência de subsídios cruzados entre combustíveis e para o ressarcimento de despesas de distribuição e transporte, de forma a permitir a liberação das importações para que um mercado competitivo fosse factível. SILVEIRA (2002, p.3)

Desde então, o papel do Estado passou a ser representado pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), que se tornou responsável pela regulação do subsistema jurídico inerente ao setor de petróleo, gás natural e biocombustíveis. Então, por meio de seus atos administrativos, a ANP determina quais são os padrões de produtos e serviços a serem fornecidos neste setor. Neste sentido, define quais são os procedimentos técnicos adequados e estabelece as condições de participação de agentes, de modo a garantir a sustentabilidade e a viabilidade econômica para a manutenção do setor. Então, o Estado – por intermédio da ANP, passa a adquirir:

[...] a capacidade de interferir no mercado a partir do estabelecimento de parâmetros para a produção que futuramente, [...] levarão à criação de novas condições de mercado e ao surgimento de inovações. (MOREIRA; VARGAS, 2009, p.41)

Aragão (2005) esclarece que este rol de atribuições, no âmbito da regulação setorial da cadeia petrolífera, possibilita que a ANP realize a:

[...] expedição das normas e atos concretos para a implementação (arts. 1º, 2º e 7º, Lei nº 9.478/97), ressalvados alguns casos em que a lei confere diretamente ao Presidente da República algumas competências específicas, como, por exemplo, para a definição dos critérios para o cálculo do valor dos *royalties*. (ARAGÃO, 2005, p. 278)

Esta condução realizada pela ANP, por meio da Lei do Petróleo, trata com particularidade de cada matéria do setor: exploração; produção ou lavra; importação e exportação; refino; transporte; distribuição; revenda.

No Mercado de Combustíveis atuam basicamente três tipos de agentes: os Produtores – Usinas e Refinarias que produzem os combustíveis *in natura*; os Distribuidores de Combustíveis – empresas que adquirem produtos das usinas ou das refinarias e realizam a mistura para a composição do combustível como especificação de qualidade vigente; e, Postos Revendedores que comercializam diretamente ao consumidor. Este Mercado tem as suas

atividades reguladas pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) que é a agência reguladora responsável por regular, contratar e fiscalizar as atividades da indústria do petróleo, gás natural e bicompostíveis nos termos do art. 8º da Lei n. 9.478/1997.

Considerando a dinâmica do modelo regulatório vigente no Mercado de Combustíveis, podemos identificar a Distribuidora como elemento central desta análise devida a complexidade de sua atuação junto aos outros elos da cadeia de fornecimento de combustíveis. Ademais, a complexidade deste elo também se dá devido a possuir alta concentração das atividades de distribuição e logística de combustíveis, onde aproximadamente 70% das operações são realizadas por apenas três Distribuidoras. Esta disparidade fica ainda mais evidente quando observamos que as demais distribuidoras possuem, aproximadamente, em média 1,5% de participação, tendo atuação limitada a uma determinada região. Desta forma, podemos considerar que o Mercado de Combustíveis na prática funciona como um oligopólio, principalmente pelo alto grau de concentração. Neste sentido, Pindyck e Rubinfeld (2006) pontuam que:

Em mercados oligopolistas, os produtos podem ou não ser diferenciados. O importante é que apenas algumas empresas são responsáveis pela maior parte ou por toda a produção. Em alguns desses mercados, algumas ou todas as empresas obtêm lucros substanciais no longo prazo, uma vez que barreiras à entrada tornam difícil ou impossível que novas empresas entrem no mercado. (PINDYCK; RUBINFELD, 2006, p. 378)

As distribuidoras apresentam condições semelhantes em relação à aquisição de combustíveis fósseis e que, predominantemente, dependem da produção nacional - proveniente das Refinarias, em especial ofertado pela Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRAS. As três maiores Distribuidoras possuem estrutura suficiente para realizar as operações em todo o território nacional, quer seja por meio de estrutura própria ou por meio da realização de contratos robustos de acesso a determinados trechos logísticos. Isso possibilita que estas Distribuidoras líderes possam realizar uma estratégia denominada de liderança de quantidade, posicionamento de mercado que Varian (2006, p. 518) esclarece que “ambas as empresas sabem que o preço de equilíbrio do mercado depende da quantidade total produzida.” efetivamente passível de ser adquirida. Embora a Regulação Econômica tenha por objetivo garantir de condições necessárias para promover melhor eficiência setorial, inclusive pela seleção de agentes qualificados e com a estrutura adequada.

A realidade do Mercado de Combustíveis, que é expressa pelas condições de preço, oferta e qualidade – além da alta concentração de mercado carece da implementação de políticas públicas setoriais ou mesmo com a promoção de incentivos para a constituição de uma concorrência. Neste sentido, GALVÃO JR. E PAGANINI (2009) *apud* Campos e Camacho (2014) pontuam que:

[...] um dos papéis da regulação é fazer cumprir, por meio das políticas regulatórias, as macrodefinições que foram decididas nas políticas públicas setoriais, que fazem parte das metas dos poderes executivo e legislativo. Para, assim, desenvolver mecanismos que incentivem a eficiência das empresas reguladas, conseqüentemente, mais recursos poderiam ser encaminhados para a expansão da infraestrutura. (CAMPOS; CAMACHO, 2014, p. 425)

Conforme esclarecido anteriormente por Galvão Jr. e Paganini (2006), no trecho anteriormente citado, a Teoria da Regulação Econômica apresenta como lógica estratégica a existência de uma política regulatória e de macrodefinições – que poderiam ser traduzidos em um Plano de Desenvolvimento de Estado. Neste contexto, Souza Britto e Antunes (2014) ressaltam a necessidade da existência de políticas setoriais a serem executadas pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) onde se:

[...] representar os interesses nacionais passando a contratar, fiscalizar e regular todo e qualquer tipo de investimento na cadeia de hidrocarbonetos no Brasil. Na Lei do Petróleo, em seu Art. 8º, inciso I: “Implementar, em sua esfera de atribuições, a política de petróleo e gás natural contida na política energética nacional.”. Neste contexto, são destacadas: a proteção dos interesses do consumidor, a qualidade, a manutenção da reserva nacional, oferta de seus derivados visando atender a demanda nacional e implementar uma política setorial. (SOUZA BRITTO; ANTUNES, 2014, p.326)

Podemos destacar a percepção de uma ausência de uma Política de Mercado de Combustíveis, embora existam menções de parâmetros, contidos na Lei n. 9.478/1997, que seriam passíveis de serem inseridos numa política setorial por meio da Regulação Econômica. Desta forma, nota-se a ausência de objetivos, metas, planos de investimentos, formas de avaliação do mercado e da atuação dos agentes que atuam no Mercado de Combustíveis. E, ainda nesta abordagem, considerando as características do Mercado de Combustíveis, temos

como externalidade determinante a questão da infraestrutura, que conforme Cardoso (2004) ressalta:

Pesquisas apontam uma malha rodoviária em péssimas condições, sem investimentos em manutenção e, ou expansão por parte do Estado, e com elevadas tarifas nos trechos entregues à administração privada. As redes ferroviárias estão obsoletas, além de atingirem a um limite muito aquém do desejado; relativamente aos portos, investimentos estão sendo feitos para sua melhoria, mas a realidade ainda é a da capacidade e calado reduzidos, sem facilidades para conexões intermodais, e com alto custo operacional. (CARDOSO, 2004, p. 11)

Numa análise linear sobre a Regulação Econômica, provavelmente, se abordaria a questão do fomento a competitividade ou defesa da concorrência como norte. No entanto – dada as condições em que Mercado de Combustíveis opera se sugere a realização de uma abordagem das condições regulatórias em que esta concorrência poderia existir e ainda dirimir o risco de captura. Neste panorama, se observa a necessidade de um conjunto de medidas regulatórias que viabilizem a eficiência do Mercado de Combustíveis e assim propicie ao consumidor melhores condições de preço, oferta e qualidade de combustíveis no Brasil.

3.2 Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)

Em 1938, foi criado o Conselho Nacional do Petróleo (CNP) tendo como objetivo de pesquisar a existência de jazidas de petróleo e gás, de estruturar e de regulamentar a exploração e a produção de petróleo no Brasil. Na década de 50, o CNP disponibilizou seu acervo técnico-especializado, correspondente ao período entre 1938 a 1953, para que a Petróleo Brasileiro S.A. (PETROBRAS) fosse criada em 1953. Em 1990, o CNP foi extinto, sendo criado o Departamento Nacional de Combustíveis (DNC) com a missão de contribuir para a desregulamentação do mercado brasileiro principalmente no setor de distribuição de combustíveis.

Em 1995, a Emenda Constitucional nº 9 de novembro de 1995 flexibilizou os monopólios da exploração, da produção, do refino e da distribuição anteriormente restritos a atuação da PETROBRAS. Desta forma, permitido a entrada de outras empresas para a atuação na cadeia produtiva do petróleo, representando um marco da história do setor no Brasil. Em 1997, dois anos após a flexibilização, foi aprovada a Lei n. 9.478, de 06 de agosto de 1997

criando o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

Então, esta lei, também conhecida como a Lei do Petróleo, por estabelecer importantes marcos legais para o setor, entre outras determinações, conforme Aragão (2005, p.85) destaca que “estabelece parâmetros e objetivos gerais da regulamentação” em relação a toda a extensão de suas atividades”. Ficando a cargo da ANP a representação do papel do Estado e a defesa dos interesses nacionais, passando a contratar, fiscalizar e regular todo e qualquer tipo de investimento na cadeia de hidrocarbonetos no Brasil.

A estrutura da ANP está prevista por meio do artigo 7º da Lei nº 9.478/1997:

Art. 7º. Fica instituída a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP, entidade integrante da Administração Federal Indireta, submetida ao regime autárquico especial, como órgão regulador da indústria do petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis, vinculada ao Ministério de Minas e Energia.

Parágrafo único. A ANP terá sede e foro no Distrito Federal e escritórios centrais na cidade do Rio de Janeiro, podendo instalar unidades administrativas regionais.

Atualmente a Agência conta com a seguinte estrutura:

Escritórios e núcleos Regionais	Estado
Escritório Sede	Brasília, DF
Núcleo Regional de Fiscalização do Abastecimento do Distrito Federal - NDF	Brasília, DF
Escritório Central	Rio de Janeiro
Núcleo Regional de Fiscalização do Abastecimento do Rio de Janeiro - NRJ	Rio de Janeiro
Núcleo Regional de Fiscalização do Abastecimento de São Paulo - NSP	São Paulo
Núcleo Regional de Fiscalização do Abastecimento de Salvador - NSA	Bahia
Núcleo Regional de Fiscalização do Abastecimento de Porto Alegre - NPA	Rio Grande do Sul
Núcleo Regional de Fiscalização do Abastecimento de Manaus - NMA	Amazonas
Núcleo Regional de Fiscalização do Abastecimento de Belo Horizonte – NBH	Minas Gerais

Quadro 1: Estrutura de Escritórios e Núcleos Regionais da ANP.

Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.

As atribuições da ANP estão descritas nos artigos 8º, 8º-A e 9º da Lei nº 7.478/1997, em que neste contexto em síntese são: promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis. Além de ser o responsável pela implementação, dentro de suas atribuições, da Política Energética Nacional, no que tange a Política Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Desta forma, Guerra (2004) contextualiza:

Deste modo, com a entrada em vigor da Lei n. 9478/97, qualquer empresa, em regime de livre concorrência, constituída sob leis

brasileiras, tem o direito de participar – por sua conta e risco – dessas atividades antes monopolizadas. Com efeito, o Poder Público dispôs acerca do regime jurídico da concessão para as atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural por meio de licitação, assim como o regime jurídico para o refino, processamento, transporte, importação e exportação de petróleo, seus derivados e gás natural. (GUERRA, 2004, p.27)

Considerando a importância estratégica do Setor de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, podemos ressaltar *in verbis* as atribuições desta Agência, nos termos da Lei nº 9478/1997:

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:

I - implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de petróleo, gás natural e biocombustíveis, contida na política energética nacional, nos termos do Capítulo I desta Lei, com ênfase na garantia do suprimento de derivados de petróleo, gás natural e seus derivados, e de biocombustíveis, em todo o território nacional, e na proteção dos interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos;

II - promover estudos visando à delimitação de blocos, para efeito de concessão ou contratação sob o regime de partilha de produção das atividades de exploração, desenvolvimento e produção;

III - regular a execução de serviços de geologia e geofísica aplicados à prospecção petrolífera, visando ao levantamento de dados técnicos, destinados à comercialização, em bases não-exclusivas;

IV - elaborar os editais e promover as licitações para a concessão de exploração, desenvolvimento e produção, celebrando os contratos delas decorrentes e fiscalizando a sua execução;

V - autorizar a prática das atividades de refinação, liquefação, regaseificação, carregamento, processamento, tratamento, transporte, estocagem e acondicionamento;

VI - estabelecer critérios para o cálculo de tarifas de transporte dutoviário e arbitrar seus valores, nos casos e da forma previstos nesta Lei;

VII - fiscalizar diretamente e de forma concorrente nos termos da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990¹⁰, ou mediante convênios com órgãos dos Estados e do Distrito Federal as atividades integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis, bem como aplicar as sanções administrativas e pecuniárias previstas em lei, regulamento ou contrato;

VIII - declarar a utilidade pública, para fins de desapropriação e instituição de servidão administrativa, das áreas necessárias à exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, bem como à construção de refinarias, de unidades de processamento de gás natural, de instalações de estocagem subterrânea, de dutos e de terminais;

IX - fazer cumprir as boas práticas de conservação e uso racional do petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis e de preservação do meio ambiente;

X - estimular a pesquisa e a adoção de novas tecnologias na exploração, produção, transporte, refino e processamento;

XI - organizar e manter o acervo das informações e dados técnicos relativos às atividades reguladas da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis;

XII - consolidar anualmente as informações sobre as reservas nacionais de petróleo e gás natural transmitidas pelas empresas, responsabilizando-se por sua divulgação;

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 1991¹¹;

XIV - articular-se com os outros órgãos reguladores do setor energético sobre matérias de interesse comum, inclusive para efeito de apoio técnico ao CNPE;

XV - regular e autorizar as atividades relacionadas com o abastecimento nacional de combustíveis, fiscalizando-as diretamente ou mediante convênios com outros órgãos da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios.

XVI - regular e autorizar as atividades relacionadas à produção, à importação, à exportação, à armazenagem, à estocagem, ao transporte, à transferência, à distribuição, à revenda e à comercialização de biocombustíveis, assim como avaliação de conformidade e certificação

¹⁰ Conhecida como a Lei do Código de Defesa do Consumidor, a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 – Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.

¹¹ Lei nº 8.176, de 8 de fevereiro de 1991 – Define crimes contra a ordem econômica e cria o Sistema de Estoques de Combustíveis.

de sua qualidade, fiscalizando-as diretamente ou mediante convênios com outros órgãos da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios;

XVII - exigir dos agentes regulados o envio de informações relativas às operações de produção, importação, exportação, refino, beneficiamento, tratamento, processamento, transporte, transferência, armazenagem, estocagem, distribuição, revenda, destinação e comercialização de produtos sujeitos à sua regulação;

XVIII - especificar a qualidade dos derivados de petróleo, gás natural e seus derivados e dos biocombustíveis.

XIX - regular e fiscalizar o acesso à capacidade dos gasodutos de transporte;

[...]

XXVI – autorizar e fiscalizar a prática da atividade de comercialização de gás natural;

XXVII - estabelecer critérios para a aferição da capacidade dos gasodutos de transporte e de transferência;

XXVIII - articular-se com órgãos reguladores estaduais e ambientais, objetivando compatibilizar e uniformizar as normas aplicáveis à indústria e aos mercados de gás natural.

XXIX - promover medidas para ampliar a concorrência no mercado de gás natural;

XXX - regular, autorizar e fiscalizar o autoprodutor e o auto importador de gás natural;

XXXI - estabelecer os procedimentos para as situações caracterizadas como de contingência no suprimento de gás natural e supervisionar a execução dos planos de contingência;

XXXII - certificar transportadores quanto ao enquadramento em critérios de independência e autonomia estabelecidos em regulação;

XXXIII - regular e aprovar os planos coordenados de desenvolvimento do sistema de transporte de gás natural, bem como fiscalizar a sua execução;

XXXIV - regular, autorizar e fiscalizar o exercício da atividade de transporte de gás natural com vistas ao acesso não discriminatório à capacidade de transporte e à eficiência operacional e de investimentos;

XXXV – estabelecer princípios básicos para a elaboração dos códigos de condutas e práticas de acesso aos terminais de Gás Natural Liquefeito (GNL) e às infraestruturas de escoamento, tratamento e processamento de gás natural.

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;

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.

Art. 8º-A. Caberá à ANP supervisionar a movimentação de gás natural na rede de transporte e as medidas adotadas nas situações caracterizadas como de contingência.

[...]

§ 2º. No exercício das atribuições referidas no caput deste artigo, caberá à ANP, sem prejuízo de outras funções que lhe forem atribuídas na regulamentação:

I - supervisionar os dados e as informações dos centros de controle dos gasodutos de transporte;

II - manter banco de informações relativo ao sistema de movimentação de gás natural permanentemente atualizado, subsidiando o Ministério de Minas e Energia com as informações sobre necessidades de reforço ao sistema;

III - monitorar as entradas e saídas de gás natural das redes de transporte, confrontando os volumes movimentados com os contratos de transporte vigentes;

IV - dar publicidade às capacidades de movimentação existentes que não estejam sendo utilizadas e às modalidades possíveis para sua contratação; e

V - estabelecer padrões e parâmetros para a operação e manutenção eficientes do sistema de transporte e estocagem subterrânea de gás natural.

§ 3º Os parâmetros e informações relativos ao transporte de gás natural necessários à supervisão, controle e coordenação da operação dos gasodutos deverão ser disponibilizados pelos transportadores à ANP, conforme regulação específica.

Art. 9º Além das atribuições que lhe são conferidas no artigo anterior, caberá à ANP exercer, a partir de sua implantação, as atribuições do Departamento Nacional de Combustíveis - DNC, relacionadas com as atividades de distribuição e revenda de derivados de petróleo e álcool, observado o disposto no art. 78.

Podemos compreender que a ANP é um personagem de grande envergadura no cenário nacional da Indústria do Petróleo e Gás, que por meio de seus atos administrativos, atos normativos e atos discricionários promovem o equilíbrio entre o desempenho dos agentes regulados e a demanda do mercado interno.

Conforme consta no artigo primeiro da Portaria ANP nº 265/2020, a organização e o funcionamento da ANP estão definidos nos termos do Regimento Interno¹², de onde podemos destacar a sua finalidade, conforme descrito no artigo terceiro:

Art. 3º A ANP exercerá suas competências de acordo com o estabelecido na legislação específica, nas diretrizes emanadas do Conselho Nacional de Política Energética - CNPE e em conformidade com o disposto neste Regimento Interno.

E, em relação ao funcionamento podemos destacar a Carta de Serviços ao Cidadão, conforme destaca a Agência (2020, p.1), este documento representa um “instrumento de transparência e comprometimento da gestão pública com a qualidade dos serviços prestados pela Agência aos seus diversos públicos.”. Atualmente, a ANP possui vigente as seguintes Cartas de Serviço: Abastecimento; Análises Tecnológicas; Biocombustíveis e Qualidade de Produtos; Comercialização e Movimentação de Petróleo, seus Derivados e Gás Natural; Conteúdo Local; Documentação e Informação; Fiscalização da Medição da Produção de Petróleo e Gás Natural; Participações Governamentais; Refino de Petróleo, Processamento de Gás Natural e Produção de Biocombustíveis.

¹² Conforme consta no art. 1º do Anexo I da Portaria ANP nº 265, de 10 de setembro de 2020, o Regimento interno representa a tradução do disposto nos artigos 7º e 8º da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e no art. 7º, V do Anexo I do Decreto 2.455, de 14 de janeiro de 1998.

4. O Mercado de Diesel B no Brasil

A partir década de 70, em função do agronegócio, o consumo de diesel se intensificou, segundo Vilela (2010, p.1) este fato ocorreu devido ao “deslocamento de pólos de produção e comerciais para o interior do Brasil.”. Com o passar das décadas seguintes, e o aumento da mecanização de diversas atividades produtivas, a tendência de alta se manteve, sendo largamente utilizado em máquinas, na geração de energia e nos modais rodoviário, ferroviário e marítimo. Na década de 90, com o processo de desregulamentação efetivado por meio da Portaria MF nº 59, de 29 de março de 1996 os preços para comercialização, distribuição, transporte e revenda dos combustíveis foram liberados. Porém mantendo teto do preço máximo praticado para o consumidor, nos termos da Portaria MF/MME nº 195, de 1 de agosto de 1996. Silveira (2002) contextualiza que neste período se iniciou:

[...] a substituição do controle do Estado para uma economia voltada ao mercado, teve início a desregulamentação do setor, calcada fundamentalmente na liberação de preços, margens e fretes em toda cadeia produtiva e na criação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) em substituição da Parcela de Preço Específica (PPE). SILVEIRA (2002, p.3)

Durante este período até que se constituísse um mercado de combustíveis estas medidas foram essenciais para reduzir ou mesmo eliminar eventuais distorções decorrentes deste processo de transição. Conforme SILVEIRA (2002, p.3) essas medidas “foram necessárias para eliminar as distorções presentes no mercado, geradas pela existência de subsídios cruzados entre combustíveis e para o ressarcimento de despesas de distribuição e transporte, de forma a permitir a liberação das importações”. Neste cenário, foi publicado em 1998, o Decreto nº 2.455/1998 que consolidava o posicionamento do Estado no sentido de promover a regulação, a contratação e a fiscalização de um mercado de combustíveis efetivamente constituído. Por meio deste decreto, foram estabelecidas quais atividades econômicas integrariam este novo mercado, sendo legalmente delimitadas em consonância com as diretrizes do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e dos interesses nacionais. Por esta razão, neste decreto são destacados os seguintes objetivos:

- i) satisfazer a demanda atual da sociedade, sem o comprometimento da demanda futura;

- ii) prevenir conflitos entre agentes econômicos do setor petrolífero, órgãos do governo e sociedade;
- iii) regular em busca de benefícios para os agentes econômicos do setor, para a sociedade e para os consumidores e usuários de bens e serviços da indústria petrolífera;
- iv) regulação tendo em vista a livre concorrência, a transparência e o atendimento dos consumidores e usuários;
- v) criar condições para que o preço dos derivados de petróleo, dos demais combustíveis e do gás natural, não prejudiquem a oferta e a qualidade;
- vi) fiscalizar os agentes do setor, além de prevenir e repreender condutas que violam a legislação e a disposição em contratos e autorizações;
- vii) criar um ambiente favorável ao investimento em todos os segmentos da indústria do petróleo; e,
- viii) manter uma comunicação efetiva com a sociedade.

Considerando estes pilares implementados após o Estado ter mudado o seu posicionamento intervencionista para uma postura de regulador setorial, se deu início a entrada de outros participantes onde antes se restringia ao monopólio exercido pela Petrobrás. De fato, o estabelecimento de regulamentação com padrões técnicos operacionais comuns a todos os agentes conferiu credibilidade ao mercado recém estabelecido. Com o passar das décadas, este mercado se consolidou, permitindo o investimento de recursos estrangeiros e de origem privada em infraestrutura, de modo a ofertar diferentes tipos de combustíveis e estar orientado na garantia do abastecimento nacional. Conforme podemos observar na figura 1 a seguir, o Estado que participava com exclusividade do fornecimento, assumindo todos os custos e com mantinha a incerteza do alcance desta estratégia para prover o bem estar social.

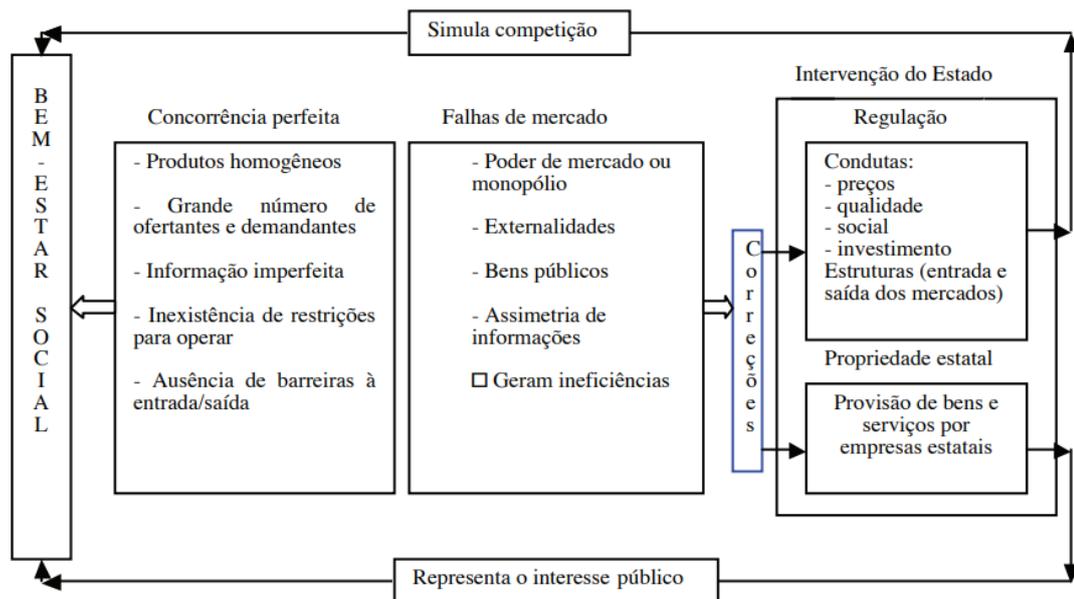


Figura 1: Pressupostos para intervenção do Estado na economia.

Fonte: GALVÃO Jr.; PAGANINI (2009) *apud* Campos e Camacho (2014, p.426)

A partir deste cenário em que o Estado passou a adotar a regulação como nova estratégia nacional para representar um ambiente concorrencial de modo que se alcançasse o bem-estar social. Então, diferentemente do cenário anterior, por meio da implementação destes padrões técnicos operacionais se estabeleceu uma conduta de mercado a ser praticada pelos agentes – que agora passaram a ser regulados. O Estado poderia utilizar a sua expertise para administrar este conjunto de agentes, utilizando seus esforços para identificar e orientar as correções necessárias para o funcionamento adequado do setor. Desta forma, se passou a atribuir previsibilidade no fornecimento de combustíveis e, assim o desenvolvimento de outros setores produtivos.

A seguir, na figura 2, podemos observar o *market share* das empresas que atuam na distribuição de combustíveis no Brasil, segundo os dados referentes a 2020 que estão disponibilizados no Painel Dinâmico da ANP. Podemos notar a concentração de cerca de 64,82% desta atividade em três empresas: a Petrobras Distribuidora S.A (BR) que herdou a estrutura logística e a estratégia da Petróleo Brasileiro S.A. a empresa pública brasileira que exercia o monopólio pelo Estado; a Ipiranga Produtos de Petróleo S.A. empresa brasileira privada; e a Raízen S.A. que se originou de uma fusão de uma empresa estrangeira Shell com uma empresa brasileira Cosan.

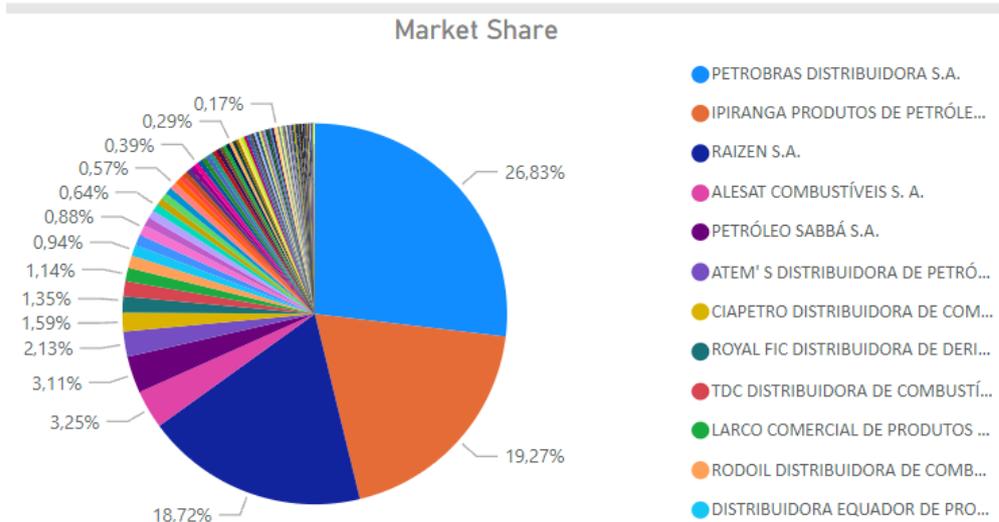


Figura 2: *Market Share* das empresas distribuidoras de combustíveis: dados de 2020.
 Fonte: Painel Dinâmico da ANP, 2021.

E ainda, podemos observar que a participação das demais empresas que atuam nesta atividade não passam de 4%, isso se explica pois possuem atuação regional ou restrita a um único estado. Enquanto as empresas BR, Ipiranga e Raízen possuem infraestrutura de logística e distribuição que as permite atuar em nível nacional. Em cenário diferente na composição de *market share*, se encontram os produtores de biocombustíveis, em especial os que produzem o biodiesel, conforme podemos observar na figura 4, a seguir.

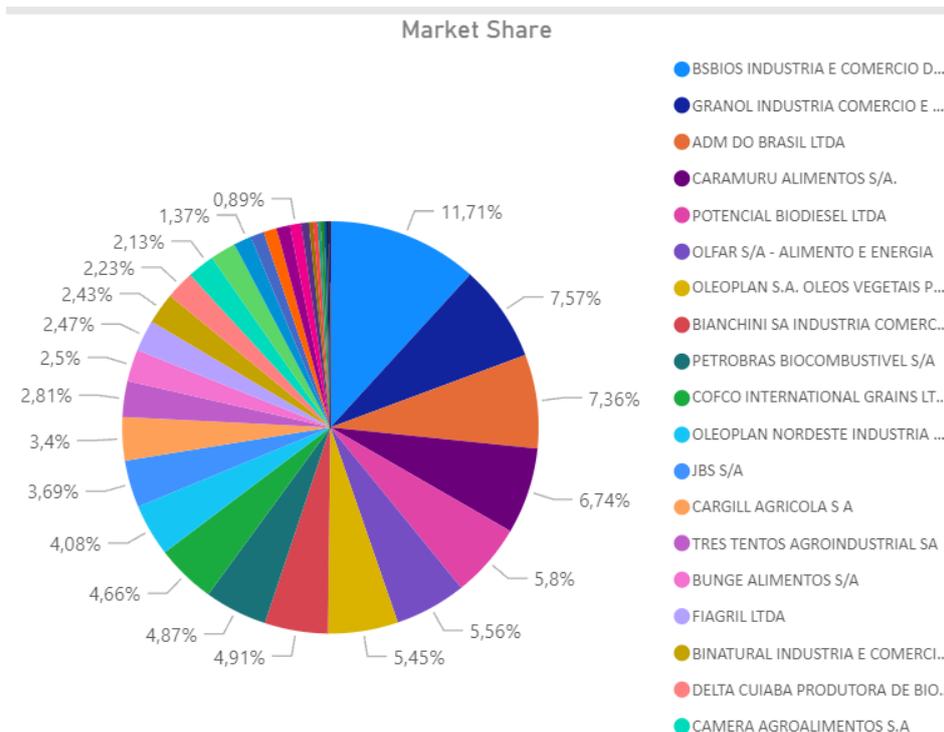


Figura 3: *Market Share* das empresas produtoras de biodiesel: dados de 2020.
 Fonte: Painel Dinâmico da ANP, 2021.

Ao observar a figura 3, notamos uma participação mais homogênea das empresas produtoras de biodiesel, tendo como maior destaque a BSBios empresa que a Petrobras detinha, até fevereiro de 2021, 50% do controle acionário. Então, se pode interpretar que esta diferença no *market share*, embora pequena em comparação com as demais, se dá em função do suporte técnico, tecnológico e de recursos da Petrobras. Assim, a BSBios possui atuação de 11,71%, enquanto um grupo de seis produtoras atuam em patamares semelhantes na faixa de 5,5% a 7,5%, então estas e a BSBios representam juntas um total de 50,19% da produção de biodiesel, enquanto as demais com participação inferior a 5%, também somam cerca de 50% (49,81%).

Um outro fator interesse que podemos observar, desta vez na figura 4, é a variação do consumo dos diferentes tipos de combustíveis no período de 2016 a 2020, em que podemos destacar o crescimento acumulado do consumo do Diesel B e a variação do perfil de consumo ao longo dos anos. Uma possível interpretação para esta variação alternada ao longo do tempo (2016 a 2020) entre o Etanol e a Gasolina C, se daria em função da utilização de carros do tipo flex que possibilitaria utilizar ambos combustíveis. E a justificativa para tal comportamento seria o preço médio praticado, pressionando o consumidor a mudar a sua tendência de consumo para a utilização de um produto substituto.

Ano Produto	2016		2017		2018		2019		2020	
	Vendas	Varição								
Diesel B	4.624,65		4.914,06	6,26%	5.077,95	3,34%	5.417,38	6,68%	5.537,67	2,22%
Etanol Hidratado	1.200,73		1.377,06	14,69%	2.064,89	49,95%	2.055,85	-0,44%	1.871,66	-8,96%
Gasolina C	3.617,10		3.538,78	-2,17%	3.059,97	-13,53%	3.322,11	8,57%	3.390,80	2,07%
Óleo Comb.	324,05		430,92	32,98%	161,39	-62,55%	164,82	2,12%	198,19	20,24%

Figura 4: Combustíveis comercializados entre 2016 a 2020.

Fonte: Painel Dinâmico da ANP, 2021.

Agora, voltando para a questão referente ao Diesel B, se faz necessário destacar o aumento do consumo do biodiesel ao longo do tempo, este fato ocorre em função de política pública¹³ implementada para introduzir o biodiesel na matriz energética brasileira.

¹³ Lei nº 11.097, de 13 de janeiro de 2005 – Dispõe sobre a introdução do biodiesel na matriz energética brasileira.; Lei nº 13.033, de 24 de setembro de 2014 – Dispõe sobre a adição obrigatória de biodiesel ao óleo diesel comercializado com o consumidor final.; Lei nº 13.263, de 23 de março de 2016 – Altera a Lei nº 13.033, de 24 de setembro de 2014, para dispor sobre os percentuais de adição de biodiesel ao óleo diesel comercializado no território nacional; Resolução CNPE nº 16, de 29 de outubro de 2018 – Dispõe sobre a evolução da adição obrigatória de biodiesel ao óleo diesel vendido ao consumidor final, em qualquer parte do território nacional.

Desta forma, passando a adotar o seguinte percentual de mistura obrigatória ao Diesel A, de 2016 a 2020:

- a. 7% de biodiesel em 2016;
- b. 8% de biodiesel em 2017;
- c. 10% de biodiesel em 2018;
- d. 11% de biodiesel em 2019;
- e. 12% de biodiesel em 2020.

Por esta razão que o consumo de biodiesel aumentou ao longo desses anos, para cumprir o percentual de mistura obrigatória de biodiesel ao diesel.

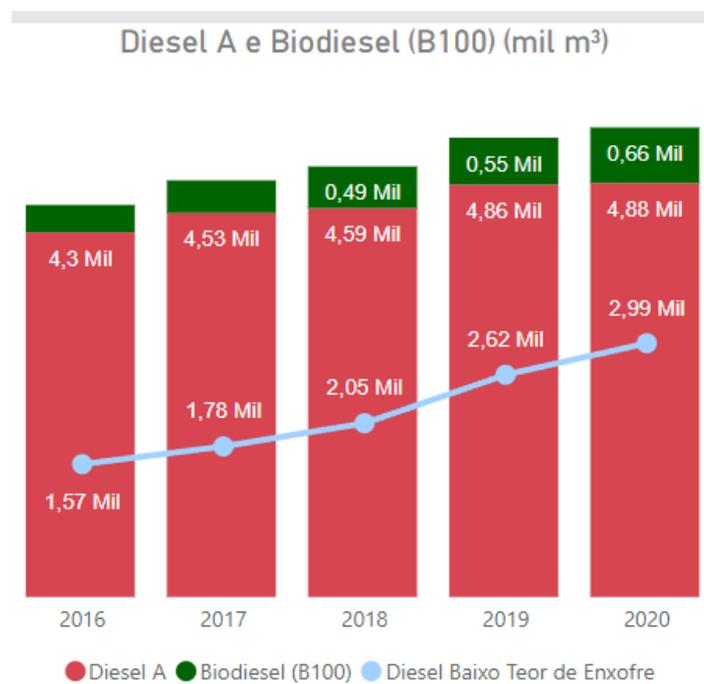


Figura 5: Volume de Diesel e Biodiesel comercializados entre 2016 a 2020.
Fonte: Painel Dinâmico da ANP, 2021.

Podemos pontuar, na figura 5 - a curva de redução do teor de enxofre em decorrência dos ajustes na especificação da qualidade do Diesel B, somada ao aumento da adição do biodiesel, reduzindo desta forma a sua emissão na atmosfera.

Uma característica do mercado de combustíveis nacional é a necessidade de importação de combustíveis para atender, plenamente, a demanda interna. Este fato é percebido quando analisamos a Figura 6, a seguir.

Ano Produto	2016		2017		2018		2019		2020	
	Imp. Líq.	Dep.Ext.	Imp. Líq.	Dep.Ext.	Imp. Líq.	Dep.Ext.	Imp. Líq.	Dep.Ext.	Imp. Líq.	Dep.Ext.
Etanol	96,3	-4,17%	36,3	-1,61%	172,7	-6,69%	156,6	-5,78%	290,2	-11,40%
Gasolina	-299,9	11,48%	-179,1	7,01%	-49,8	2,36%	-48,5	2,15%	-79,5	3,48%
Óleo Combustível	578,0	-217,33 %	227,2	-58,60%	525,3	-189,57%	610,5	-403,50%	597,6	-516,82%
Óleo Diesel	-780,8	17,62%	-1.001,0	22,37%	-476,9	11,05%	-1.258,2	28,64%	-781,9	16,93%

Figura 6: Dependência do Mercado de Combustíveis da Importação de Combustíveis entre 2016 a 2020.
Fonte: Painel Dinâmico da ANP, 2021.

Se observa uma ampla dependência do fornecimento estrangeiro de gasolina A – chegando a atingir 11,48% do correspondente ao consumo do mercado interno em 2016, depois: 7,01% em 2017; 2,36% em 2018; 2,15% em 2019; e, 3,48% em 2020. E, desta vez identificamos um expressivo gargalo no fornecimento nacional do Diesel B ao verificarmos a trajetória da dependência externa pelo Diesel A de nestes anos, então temos: 17,62% em 2016; 22,37% em 2017; 11,05% em 2018; 28,64% em 2019; 16,93% em 2020. Em 2019 se alcançou a dependência externa de quase 30% (28,64%) de todo o diesel A comercializado no mercado interno. Considerando que a venda de Diesel B foi de 5.417,38 m³, considerando que o percentual de biodiesel na mistura obrigatória era de 11% - teríamos o equivalente a 4.821,4682 m³ de Diesel A, logo esses 28,64% representariam aproximadamente 1.380,87 m³ de dependência externa neste ano.

A seguir, podemos observar na figura 7, a participação da Petrobras em comparação com os demais agentes no processo de importação de combustíveis, nos anos de 2016 a 2020.

Ano Produto	2016		2017		2018		2019		2020	
	Petrobras	Outros								
Etanol		100,0%		100,0%		100,0%		100,0%		100,0%
Gasolina	45,3%	54,7%		100,0%		100,0%	10,9%	89,1%	3,2%	96,8%
Óleo Diesel		100,0%		100,0%	13,1%	86,9%	30,1%	69,9%	6,0%	94,0%

Figura 7: Participação da Petrobras na Importação de Combustíveis entre 2016 a 2020.
Fonte: Painel Dinâmico da ANP, 2021.

Elencamos todo o arcabouço regulatório vigente sobre os aspectos técnicos e operacionais:

a. do abastecimento de Diesel A, Diesel B e Biodiesel que pode ser observado no quadro abaixo.

Produto / Serviço	Referência / Objetivo	Regulamentação
Petróleo e Derivados	Análise e anuência de Importações e Exportações de Petróleo e Derivados	Portarias nº 312/01, 313/01, 314/01, 85/99, 204/98, 203/98, 32/2000, 147/98 e 7/99
Distribuição de Combustíveis	Autorização de Exercício da Atividade de Distribuição de Combustíveis	Portaria ANP nº 58/2014
Exportador de Derivados de Petróleo	Autorização de Exercício da Atividade de Exportador de Derivados de Petróleo	Portaria ANP nº 315/2001
Importador de Diesel e Biodiesel	Autorização de Exercício da Atividade de Importador de Diesel e Biodiesel	Portaria ANP nº 313/2001
Importador de Óleo Combustível	Autorização de Exercício da Atividade de Importador de Óleo Combustível	Portaria ANP nº 85/1999
Revenda Varejista de Combustível Automotivo	Autorização de Revenda Varejista de Combustível Automotivo	Resolução ANP nº 41/2013
valores inferiores de metas de estoque semanais médios de gasolina e diesel para produtores e distribuidores	Autorização de valores inferiores de metas de estoque semanais médios de gasolina e diesel para produtores e distribuidores	Resolução ANP nº 45/2013
Construção e Operação de Instalação de Combustíveis e Outros Derivados	Concessão de Autorização de Construção e Operação de Instalação de Combustíveis e Outros Derivados	Resolução ANP nº 42/2011
Contrato de Aquisição de Gasolina, Diesel e OCTE	Homologação de Contrato de Aquisição de Gasolina, Diesel e OCTE	Resolução ANP nº 58/2014

Quadro 2: Aspectos técnicos e operacionais do Abastecimento de Diesel A, Diesel B e Biodiesel.

Fonte: Carta de Serviços ao Cidadão: Abastecimento (ANP, 2020).

b. do Refino de Petróleo e Produção de Biocombustíveis que pode ser observado no quadro abaixo.

Produto / Serviço	Referência / Objetivo	Regulamentação
produção de GLP e óleo diesel pelas centrais de matérias-primas petroquímicas	Autorização para produção de GLP e óleo diesel pelas centrais de matérias-primas petroquímicas	Portaria ANP nº 84, de 24 de maio de 2001
redução programada, temporária ou permanente, da capacidade de produção da	Aprovação da redução programada, temporária ou permanente, da capacidade de produção da Central	Portaria ANP nº 84, de 24 de maio de 2001

Central de matéria-prima petroquímica (GLP e óleo diesel).	de matéria-prima petroquímica (GLP e óleo diesel).	
construção, modificação ou ampliação de capacidade	Autorização para construção, modificação ou ampliação de capacidade	Resolução ANP nº 16, de 10 de junho de 2010
operação de refinaria de petróleo	Autorização para operação de refinaria de petróleo	Resolução ANP nº 16, de 10 de junho de 2010
retomada de operação após paralisação das atividades por período igual ou superior a um ano	Aprovação para retomada de operação após paralisação das atividades por período igual ou superior a um ano	Resolução ANP nº 16, de 10 de junho de 2010
arrendamento ou cessão de instalações de refino	Aprovação para arrendamento ou cessão de instalações de refino	Resolução ANP nº 16, de 10 de junho de 2010
prestação de serviços de refino de Petróleo ou de correntes intermediárias	Aprovação para prestação de serviços de refino de Petróleo ou de correntes intermediárias	Resolução ANP nº 16, de 10 de junho de 2010
realização de teste de carga máxima	Aprovação para realização de teste de carga máxima	Resolução ANP nº 16, de 10 de junho de 2010
instalações industriais (sem alteração de capacidade)	Alteração nas instalações industriais (sem alteração de capacidade)	Resolução ANP nº 16, de 10 de junho de 2010
parque de tanques da refinaria	Ampliação do parque de tanques da refinaria	Resolução ANP nº 16, de 10 de junho de 2010
instalação e operação de Unidades Piloto, unidades temporárias e unidades especiais	Aprovação para instalação e operação de Unidades Piloto, unidades temporárias e unidades especiais	Resolução ANP nº 16, de 10 de junho de 2010
construção, modificação e ampliação de capacidade	Autorização para construção, modificação e ampliação de capacidade	Resolução ANP nº 5, de 26 de janeiro de 2012
operação	Autorização para operação	Resolução ANP nº 5, de 26 de janeiro de 2012
prestação de serviços de formulação de combustíveis	Aprovação para prestação de serviços de formulação de combustíveis	Resolução ANP nº 5, de 26 de janeiro de 2012
exercício da atividade, conjuntamente com a outorga da primeira autorização para operação	Autorização para o exercício da atividade, conjuntamente com a outorga da primeira autorização para operação	Resolução ANP nº 734, de 28 de junho de 2018
área de armazenamento de líquidos inflamáveis e combustíveis	Alteração da área de armazenamento de líquidos inflamáveis e combustíveis	Resolução ANP nº 734, de 28 de junho de 2018
operação (a partir da segunda outorga)	Autorização para operação (a partir da segunda outorga)	Resolução ANP nº 734, de 28 de junho de 2018
retomada de operação após paralisação das atividades por período igual ou superior a um ano	Aprovação para retomada de operação após paralisação das atividades por período igual ou superior a um ano	Resolução ANP nº 734, de 28 de junho de 2018
instalações industriais (sem alteração de capacidade)	Alteração nas instalações industriais (sem alteração de capacidade)	Resolução ANP nº 734, de 28 de junho de 2018
construção, modificação ou ampliação de capacidade	Autorização para construção, modificação ou ampliação de capacidade	Resolução ANP nº 24, de 19 de maio de 2016
operação	Autorização para operação	Resolução ANP nº 24, de 19 de maio de 2016
arrendamento ou cessão de instalações	Aprovação para arrendamento ou cessão de instalações	Resolução ANP nº 24, de 19 de maio de 2016

titularidade de autorização	Transferência de titularidade de autorização	Resolução ANP n° 24, de maio de 2016
-----------------------------	--	--------------------------------------

Quadro 3: Aspectos técnicos e operacionais do Refino de Petróleo e Produção de Biocombustíveis.
Fonte: Carta de Serviços ao Cidadão: Refino de Petróleo, Processamento de Gás Natural e Produção de Biocombustíveis (ANP, 2020).

c. da Comercialização e Movimentação de Petróleo e seus Derivados que pode ser observado no quadro abaixo.

Produto / Serviço	Referência / Objetivo	Regulamentação
Transporte a granel de petróleo, seus derivados, gás natural, biodiesel e misturas óleo diesel/biodiesel, por meio aquaviário	Autorização para o Exercício da Atividade de Transporte a granel de petróleo, seus derivados, gás natural, biodiesel e misturas óleo diesel/biodiesel, por meio aquaviário	Portaria ANP n° 170/2002
Operação de Oleodutos	Autorização para Operação de Oleodutos	Resolução ANP n° 52/2015
Construção ou Ampliação de Oleodutos	Autorização para Construção ou Ampliação de Oleodutos	Resolução ANP n° 52/2015
Titularidade de Autorização para Operação de Oleodutos	Transferência de Titularidade de Autorização para Operação de Oleodutos	Resolução ANP n° 52/2015
Autorização para Operação de Terminal	Transferência de Titularidade de Autorização para Operação de Terminal	Resoluções ANP n° 52/2015 e n° 30/2006
Operação de Terminal	Autorização para Operação de Terminal	Resolução ANP n° 52/2015
Agente Regulado	Cadastro de Agente Regulado	Resolução ANP n° 52/2015

Quadro 4: Aspectos técnicos e operacionais da Refino de Petróleo e Produção de Biocombustíveis.
Fonte: Carta de Serviços ao Cidadão: Comercialização e Movimentação de Petróleo, seus Derivados e Gás Natural (ANP, 2020).

Considerando os agentes que atuam nos seguimentos de *Midstream* e *Downstream* temos:

- a. Refinarias para a produção do Diesel A;
- b. Usina para a produção do Biodiesel;
- c. Operador Logístico para o segmento do Transporte por duto;
- d. Distribuidoras de Combustíveis para a atividade de distribuição do Diesel A, Diesel B e Biodiesel;
- e. Postos revendedores para realizar a comercialização do Diesel B para os consumidores.

4.1 Refinas produtoras de Diesel A

Atualmente existem dezoito refinarias com a operação autorizada pela ANP, apresentando uma capacidade autorizada de produção de 382.671 m³ por dia, ou com capacidade autorizada para processar o equivalente a 2.406.926 barris por dia.

REFINARIA	EMPRESA	CNPJ	MUNICÍPIO	UF	CAPACIDADE AUTORIZADA (m ³ /d)	CAPACIDADE AUTORIZADA (bpd)
DAX OIL	DAX OIL REFINO S/A	04.585.532/0001-99	CAMAÇARI	BA	333	2.095
LUBNOR	LUBRIFICANTES E DERIVADOS DE PETRÓLEO DO NORDESTE	33.000.167/0055-02	FORTALEZA	CE	1.650	10.378
MANGUINHOS	REFINARIA DE PETRÓLEO DE MANGUINHOS S/A	33.412.081/0001-96	RIO DE JANEIRO	RJ	1.590	10.001
RECAP	REFINARIA DE CAPIJAVÁ	33.000.167/0852-63	MAUÁ	SP	10.000	62.898
REDUC	REFINARIA DUQUE DE CAXIAS	33.000.167/0088-62	DUQUE DE CAXIAS	RJ	40.000	251.592
REFAP	REFINARIA ALBERTO PASQUALINI	33.000.167/0102-55	CANOAS	RS		
REFAP	REFINARIA ALBERTO PASQUALINI	33.000.167/0102-55	CANOAS	RS	35.000	220.143
REGAP	REFINARIA GABRIEL PASSOS	33.000.167/0093-20	BETIM	MG	26.400	166.051
REMAN	REFINARIA ISAAC SABBÁ	33.000.167/0793-79	MANAUS	AM		
REMAN	REFINARIA ISAAC SABBÁ	33.000.167/0793-79	MANAUS	AM	7.300	45.916
REMAN	REFINARIA ISAAC SABBÁ	33.000.167/0793-79	MANAUS	AM		
REPAR	REFINARIA PRESIDENTE GETÚLIO VARGAS	33.000.167/0809-70	ARAUCÁRIA	PR	34.000	213.853
REPLAN	REFINARIA DE PAULÍNIA	33.000.167/0643-47	PAULÍNIA	SP	69.000	433.996
REVP	REFINARIA HENRIQUE LAGE	33.000.167/0822-48	SÃO JOSÉ DOS CAMPOS	SP	40.000	251.592
RIOGRANDENSE	REFINARIA DE PETRÓLEO RIOGRANDENSE S/A	94.845.674/0001-30	RIO GRANDE	RS	2.705	17.014
RLAM	REFINARIA LANDULPHO ALVES	33.000.167/0143-23	SÃO FRANCISCO DO CONDE	BA	60.000	377.388
RNEST*	REFINARIA ABREU E LIMA	33.000.167/1111-08	IPOJUCA	PE	18.285	115.009
RPBC	REFINARIA PRESIDENTE BERNARDES	33.000.167/0147-57	CUBATÃO	SP	28.488	179.184
RPCC	REFINARIA POTIGUAR CLARA CAMARÃO	33.000.167/1091-11	GUAMARÉ	RN	7.100	44.658
UNIVEN	UNIVEN REFINARIA DE PETRÓLEO LTDA	67.276.923/0001-41	ITUPEVA	SP	820	5.158
UN-SIX**	UNIDADE DE INDUSTRIALIZAÇÃO DO XISTO	33.000.167/0496-23	SÃO MATEUS DO SUL	PR		
Total					382.671	2.406.926

Figura 8: Participação das Refinarias no Processamento de Petróleo, 2019 a 2021.

Fonte: Painel Dinâmico da ANP, 2021.

O Diesel B possui por composição a mistura de Diesel A – de origem mineral com o percentual vigente do Biodiesel – de origem vegetal e ou animal. Conforme podemos observar os índices de avaliação da conformidade do Diesel comercializado no Brasil, em 2020 foi alcançado nacional o valor de 97,9% de conformidade.

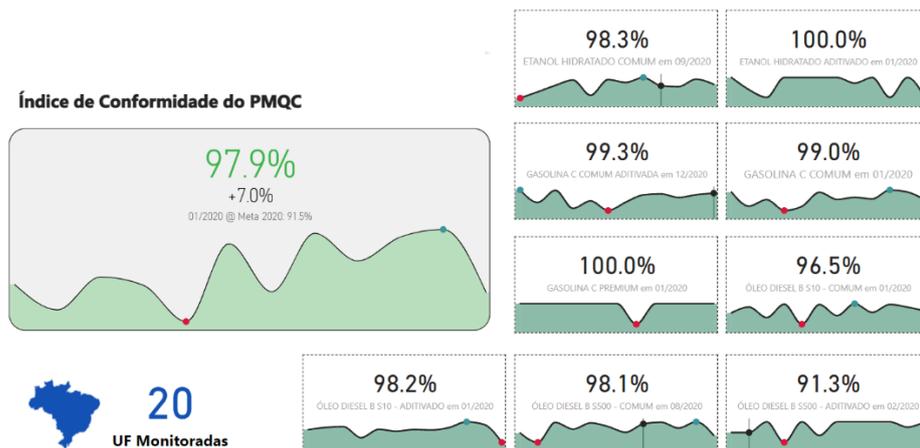


Figura 9: Índice de Conformidade do Diesel B no ano de 2020.

Fonte: Painel Dinâmico da ANP, 2021

Podemos identificar na figura 10, os preços médios praticados nos meses de janeiro a dezembro de 2020. Também se observa a reduzida margem atribuída entre os

elos do abastecimento: entre Distribuidora de Combustíveis e a Revenda, também chamada de Postos Revendedores de Combustíveis, ou ainda Postos de Gasolina.

DATA INICIAL	DISTRIBUIÇÃO	REVENDA
01/01/2020	3,415	3,788
01/02/2020	3,268	3,714
01/03/2020	3,111	3,574
01/04/2020	2,823	3,293
01/05/2020	2,532	3,037
01/06/2020	2,623	3,064
01/07/2020	2,847	3,249
01/08/2020	2,981	3,358
01/09/2020	3,002	
01/10/2020	3,020	3,454
01/11/2020	3,136	3,515
01/12/2020	3,251	3,606

Figura 10: Registros dos preços médios de Diesel B no ano de 2020.
Fonte: Painel Dinâmico da ANP, 2021

Na figura 11, se observa a evolução dos preços médios entre os elos de Distribuição e Revenda referentes aos meses de janeiro a dezembro de 2020.

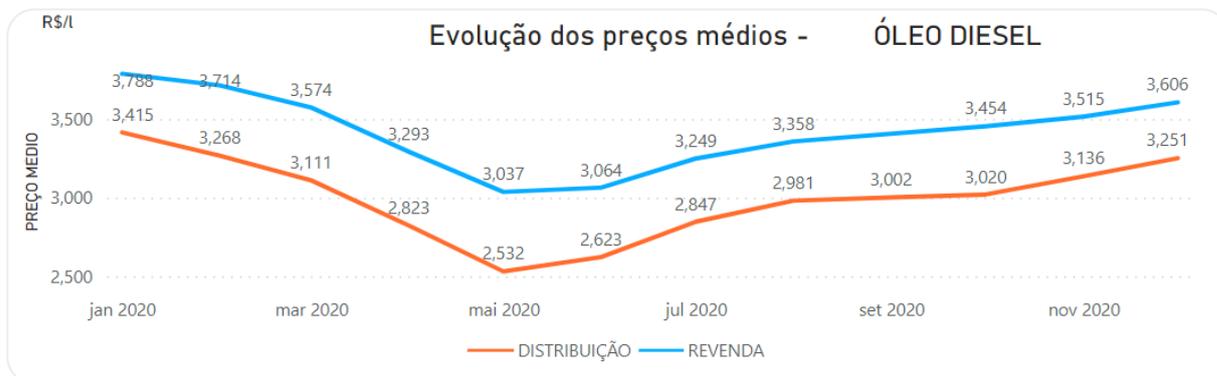


Figura 11: Evolução dos registros dos preços médios de Diesel B no ano de 2020.
Fonte: Painel Dinâmico da ANP, 2021.

Considerando os dados validados e disponibilizados no Painel Dinâmico da ANP, podemos verificar nas figuras a seguir a participação das Refinarias no Processamento de Petróleo.

Participação Regional no Processamento de Petróleo

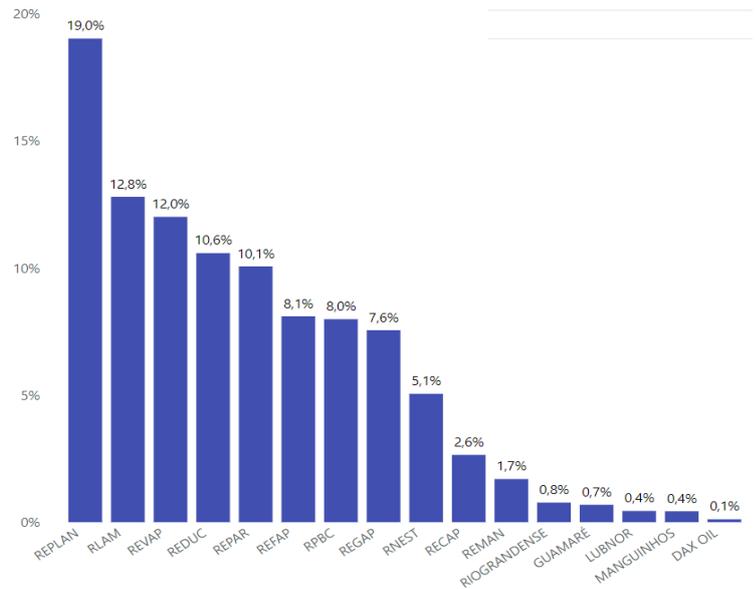
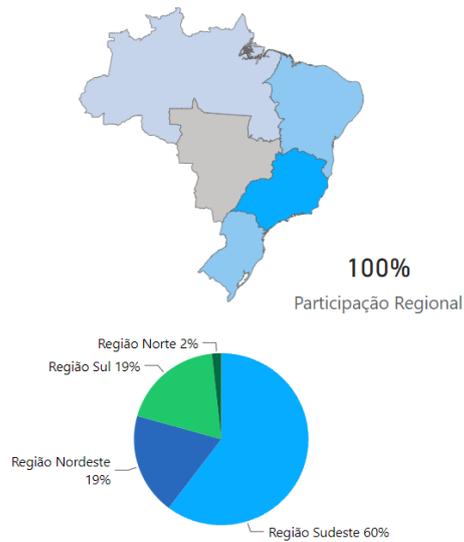


Figura 12: Participação das Refinarias no Processamento de Petróleo, 2019 a 2021.
 Fonte: Painel Dinâmico da ANP, 2021.

Se observa a participação da Região Sudeste no processamento de petróleo, concentrando 60% de toda a atividade desempenhada no país, este fato ocorre em decorrência da proximidade com as principais áreas de exploração e produção de petróleo e gás natural: a Bacia de Campos e a Bacia de Santos. Estas duas bacias sedimentares são as principais fontes de exploração no Brasil, também por esta razão existe esta alta concentração de atividade de refinação. Posteriormente, se observam a Região Nordeste e a Região Norte, ambas com 19% da atividade de produção de derivados de petróleo e por último se encontra a Região Norte com apenas 2%. Por fim, outro ponto que merece destaque é a liderança majoritária do sistema Petrobras na produção nacional de derivados.

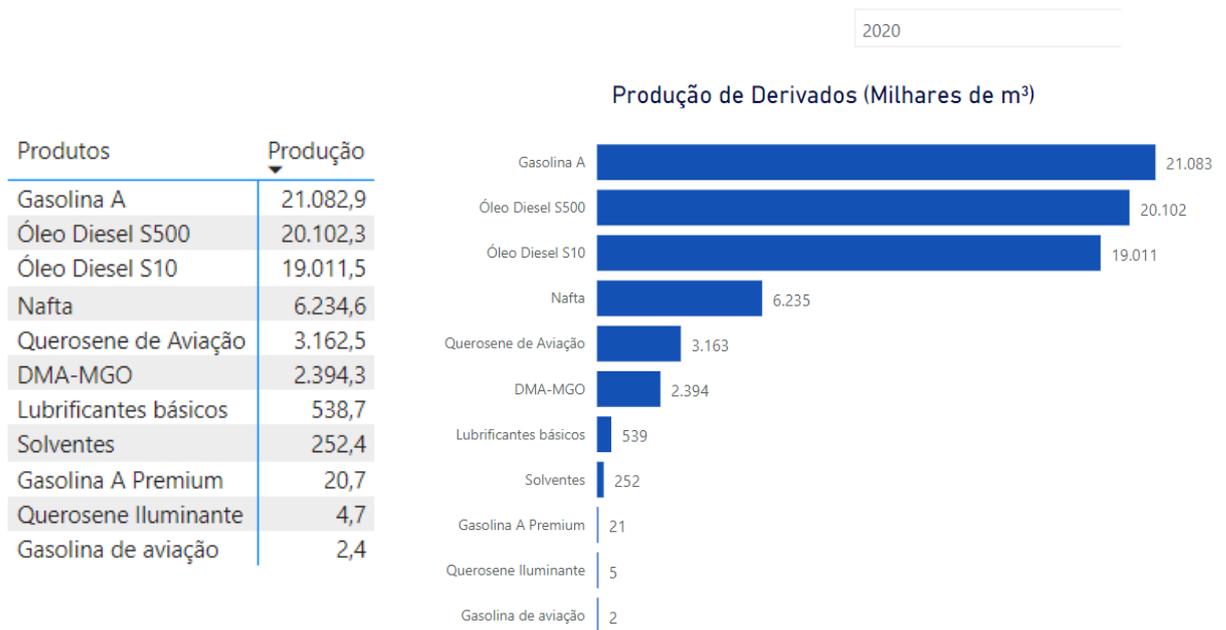


Figura 13: Petrobras: Produção de Derivados (milhares de m³) em 2020.
Fonte: Painel Dinâmico da ANP, 2021.

Na figura 13, acima, se observa a quantidade em m³ e os diferentes tipos de produtos resultantes das atividades de refinação proveniente do sistema Petrobras.

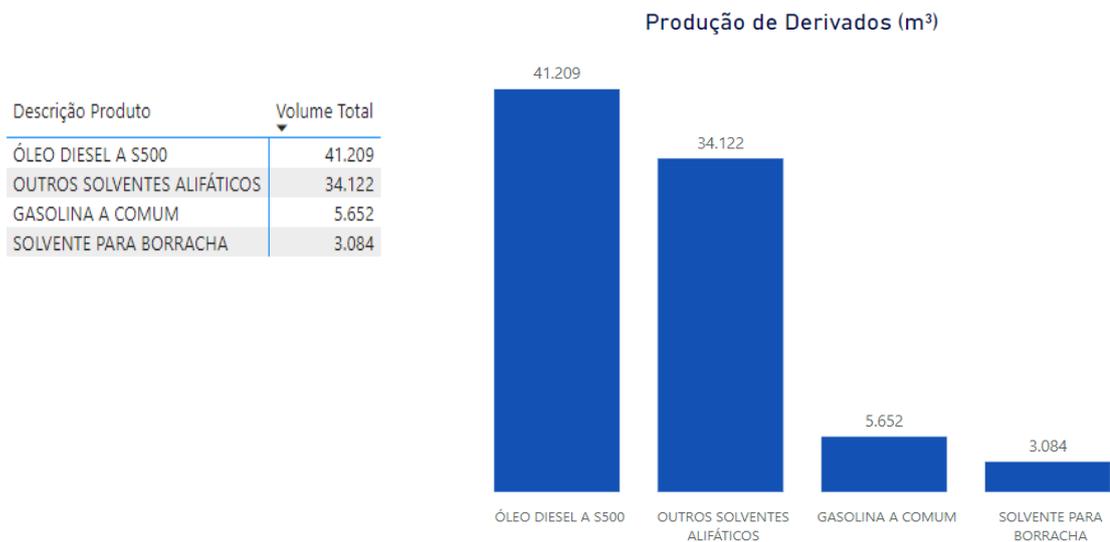


Figura 14: DaxOil: Produção de Derivados (milhares de m³) em 2020.
Fonte: Painel Dinâmico da ANP, 2021.

Na figura 14, acima, se observa a quantidade em m³ e os diferentes tipos de produtos resultantes das atividades de refinação proveniente da Refinaria DaxOil.

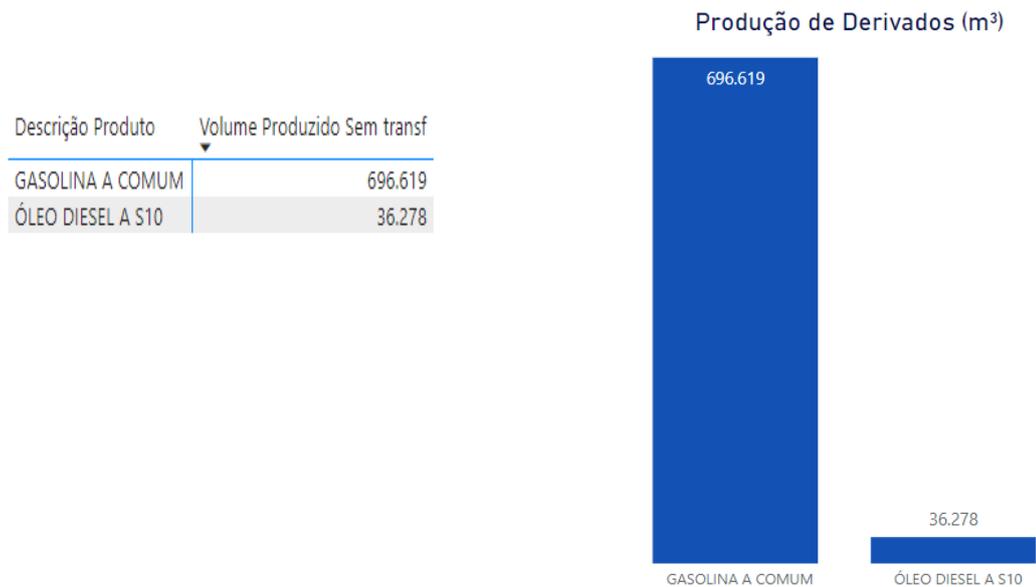


Figura 15: Manguinhos (Refit): Produção de Derivados (milhares de m³) em 2020.
Fonte: Painel Dinâmico da ANP, 2021.

Na figura 15, acima, se observa a quantidade em m³ e os diferentes tipos de produtos resultantes das atividades de refinação proveniente da Refinaria de Manguinhos, também conhecida por Refit.

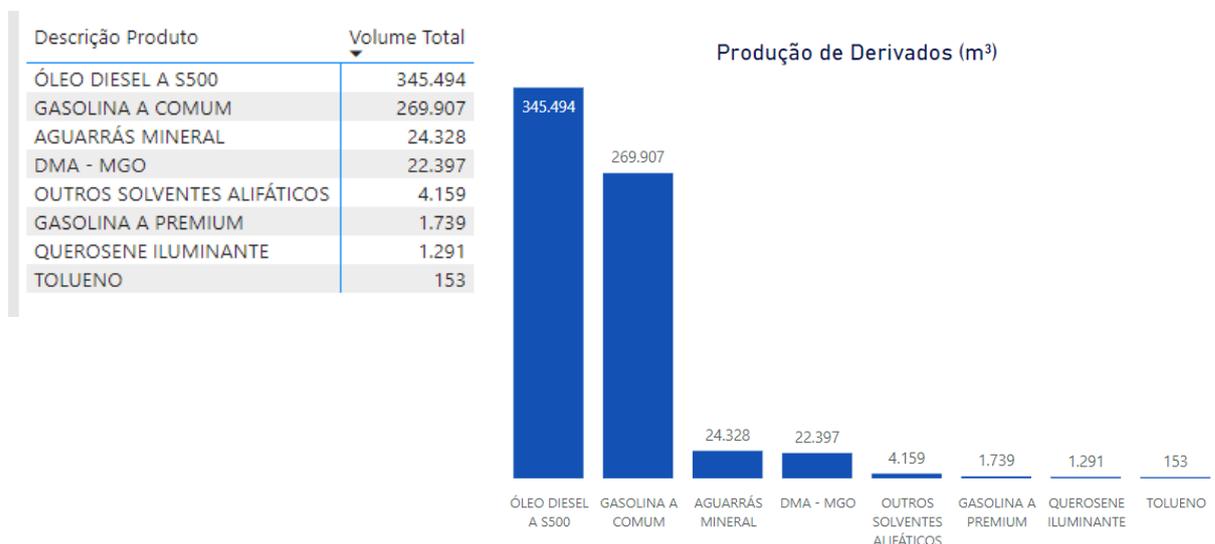


Figura 16: Rio Grandense: Produção de Derivados (milhares de m³) em 2020.
Fonte: Painel Dinâmico da ANP, 2021.

Na figura 16, acima, se observa a quantidade em m³ e os diferentes tipos de produtos resultantes das atividades de refinação proveniente da Refinaria Rio Grandense.

Na figura 17, a seguir, se observa a capacidade autorizada de tancagem em m³ por Refinaria.

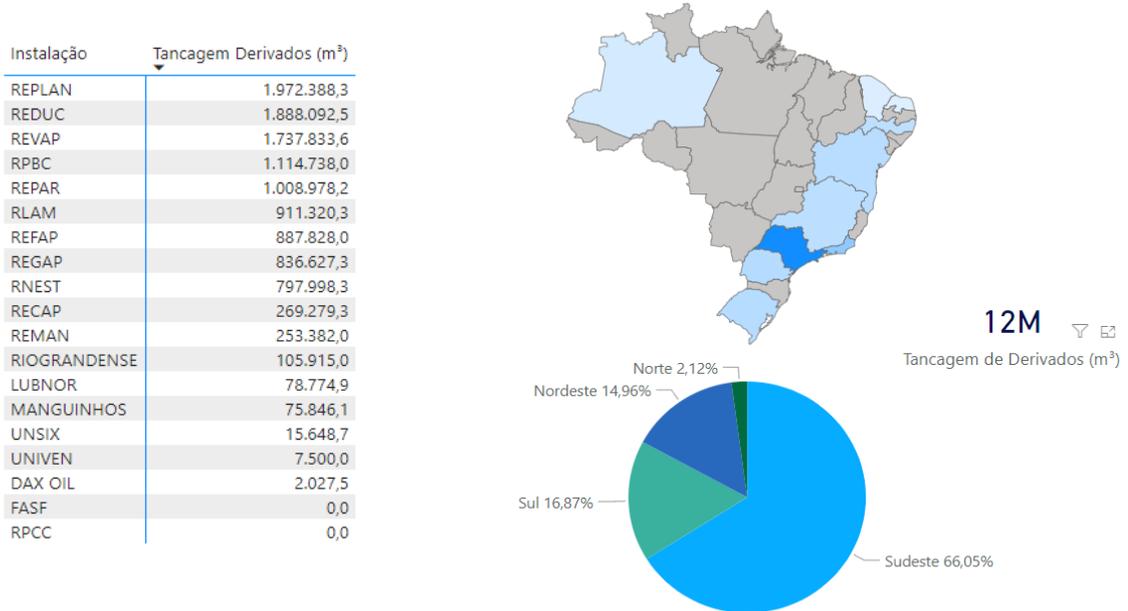


Figura 17: Tancagem de Derivados m³
Fonte: Painel Dinâmico da ANP, 2021.

Esta informação é estratégica e está também relacionada com a capacidade de processamento, considerando que é a tancagem que determina o tamanho dos ciclos de produção de produtos derivados de petróleo.

Podemos observar a disposição geográfica das 300 instalações para operação de distribuição e logística de um total de 163 agentes autorizados pela ANP para exercer estas atividades.



Figura 18: Distribuição geográfica das instalações logísticas dos agentes.
Fonte: Painel Dinâmico da ANP, 2021.

4.2 Usinas produtoras do Biodiesel

Se pode observar no quadro 5, a seguir – a relação de todas as usinas produtoras de biodiesel e suas respectivas capacidades de produção em m³ por dia autorizadas pela ANP.

EMPRESA	UF	CAPACIDADE (m ³ /dia)
ADM DO BRASIL LTDA	MT	1.352
ADM DO BRASIL LTDA	SC	510
AGROPAULO AGROINDUSTRIAL S.A.	CE	50
ALIANÇA BIOCOMBUSTÍVEL EIRELI	MT	10
AMAZONBIO - INDÚSTRIA E COMÉRCIO DA AMAZÔNIA LTDA	RO	90
BIANCHINI S/A - INDÚSTRIA, COMÉRCIO E AGRICULTURA	RS	1.150
BINATURAL BAHIA LTDA.	BA	1.000
BINATURAL INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE ÓLEOS VEGETAIS S/A	GO	450
BIO BRAZILIAN ITALIAN OIL INDÚSTRIA, COMÉRCIO E EXPORTAÇÃO DE BIOCOMBUSTÍVEIS LTDA	MT	98
BIO ÓLEO INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE BIOCOMBUSTÍVEL LTDA	MT	150
BIO VIDA PRODUÇÃO E COMÉRCIO DE BIODIESEL LTDA	MT	150
BIOPAR PRODUÇÃO DE BIODIESEL PARECIS LTDA	MT	288
BOCCHI INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE CEREAIS LTDA	RS	300
BSBIOS INDUSTRIA E COMÉRCIO DE BIODIESEL SUL BRASIL S/A	RS	1.300
BSBIOS INDUSTRIA E COMÉRCIO DE BIODIESEL SUL BRASIL S/A	PR	1.300
BUNGE ALIMENTOS S/A	MT	497
CAIBIENSE GRAN VITA LTDA	MT	250
CAMERA AGROALIMENTOS S/A	RS	650
CARAMURU ALIMENTOS S/A	GO	625
CARAMURU ALIMENTOS S/A	GO	625
CARAMURU ALIMENTOS S/A	MT	285
CARGILL AGRÍCOLA S/A	MS	700
CESBRA QUÍMICA S/A	RJ	167
COFCO INTERNATIONAL GRAINS LTDA.	MT	1.100
COOPERATIVA AGROINDUSTRIAL DOS PRODUTORES RURAIS DE FELIZ NATAL	MT	100
DELTA BIOCOMBUSTÍVEIS INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA.	MS	600
DELTA CUIABÁ PRODUTORA DE BIOCOMBUSTÍVEIS LTDA.	MT	1.000
FIAGRIL LTDA	MT	563
FUGA COUROS S.A.	RS	500
GRANOL INDÚSTRIA, COMÉRCIO E EXPORTAÇÃO S/A	GO	1.550
GRANOL INDÚSTRIA, COMÉRCIO E EXPORTAÇÃO S/A	RS	933
GRANOL INDÚSTRIA, COMÉRCIO E EXPORTAÇÃO S/A	TO	800
J APARECIDO DOS SANTOS	PI	250
JATAÍ AGROINDÚSTRIA DE BIO-COMBUSTÍVEL LTDA	GO	50
JBS S/A	SP	560
JBS S/A	MT	410

MINERVA S/A	GO	200
OLEOPLAN NORDESTE INDÚSTRIA DE BIOCOMBUSTÍVEL LTDA	BA	1.300
OLEOPLAN S/A – ÓLEOS VEGETAIS PLANALTO	RS	1.300
OLFAR S/A - ALIMENTO E ENERGIA	RS	1.200
OLFAR S/A - ALIMENTO E ENERGIA	RJ	450
OLFAR S.A. ALIMENTO E ENERGIA	GO	1.800
PETROBRAS BIOCOMBUSTÍVEL S/A	BA	845
PETROBRAS BIOCOMBUSTÍVEL S/A	MG	545
POTENCIAL BIODIESEL LTDA	PR	2.500
PRISMA COMERCIAL EXPORTADORA DE OLEOQUÍMICOS LTDA.	SP	200
PRODUTOS ALIMENTÍCIOS ORLÂNDIA S/A - COMÉRCIO E INDÚSTRIA	SP	367
SSIL SOCIEDADE SALES INDUSTRIAL LTDA	MT	50
TAUÁ BIODIESEL LTDA	MT	100
TRÊS TENTOS AGROINDUSTRIAL S/A	RS	850
USINA BARRALCOOL S/A	MT	190

Quadro 5: Usinas de Produção de Biodiesel e respectivas capacidades autorizadas pela ANP.

Fonte: Painel Dinâmico da ANP, 2021.

Podemos pontuar que a diferença de capacidade de produção diária possui ampla variação entre as diferentes usinas em decorrência: do patamar tecnológico; da complexidade de processos envolvidos; dos tipos de insumos tradicionalmente utilizados por cada planta de produção.

A seguir, na figura 19 se observa a disposição geográfica das 51 instalações das plantas de produção de biodiesel, em que se percebe alta concentração em Mato Grosso (Região Centro Oeste), Santa Catarina e Rio Grande do Sul (Região Sul).

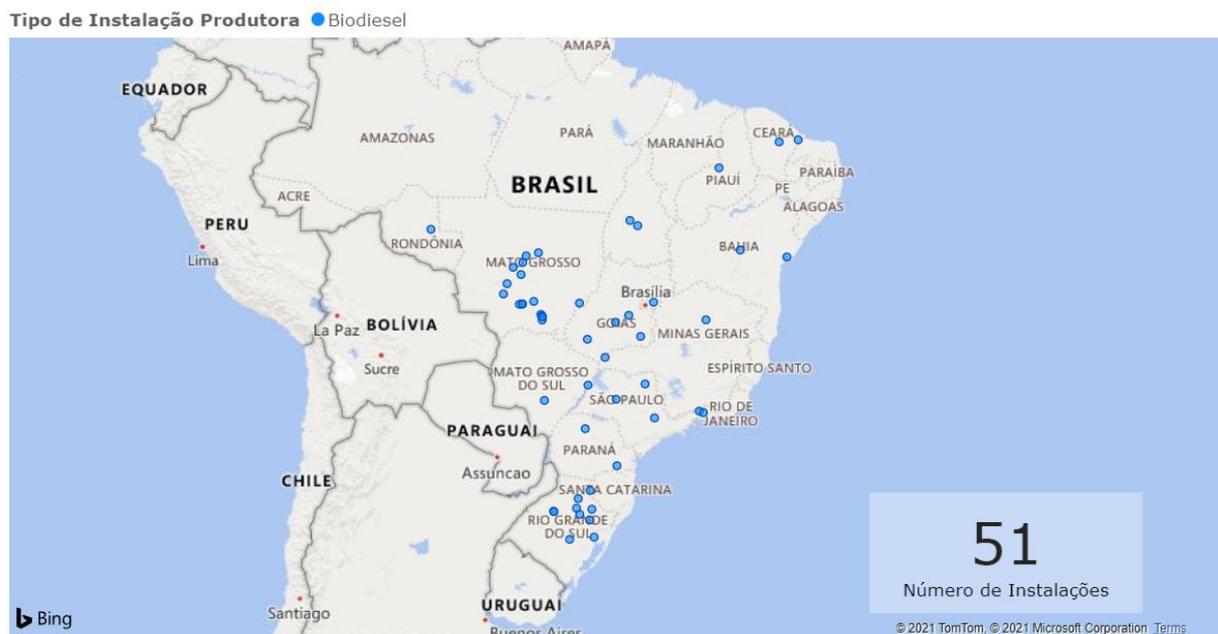


Figura 19: Distribuição geográfica das instalações de produção de biodiesel.

Fonte: Painel Dinâmico da ANP, 2021.

Na figura 20, abaixo se pode observar os insumos utilizados na produção do biodiesel, cabe ressaltar que cada planta produtiva de biodiesel é composta de determinados tipos de linhas de processamento com funções e capacidades distintas. Então, se faz necessário pontuar que a estratégia de produção, por meio da utilização de determinados insumos vai influenciar na qualidade e principalmente no preço do biodiesel produzido.

Matéria-prima	Percentual Médio	Quantitativo de certificados
ÓLEO DE SOJA	73,29	4750
GORDURA BOVINA	26,64	2773
ÓLEO DE PALMA/DENDÊ (ELAEIS GUINEENSIS OU ELAEIS O	25,87	623
OUTROS ÁCIDOS GRAXOS	16,22	64
ÓLEO DE FRITURA USADO	11,86	892
GORDURA DE PORCO	11,76	1403
ÓLEO DE ALGODÃO (GOSSYPIUM HIRSUT)	11,71	1128
GORDURA DE FRANGO	10,84	1292
ÓLEO DE COLZA/CANOLA (BRESSICA CAMPESTRIS)	10,00	7
ÓLEO DE GIRASSOL (HELLANTHUS ANNUS)	9,00	7
ÓLEO DE PINHÃO-MANSO	9,00	1
OUTROS MATERIAIS GRAXOS	8,98	303
ÁCIDO GRAXO DE ÓLEO DE PALMA / DENDÊ	5,57	49
ÓLEO DE MILHO	3,07	200
ÓLEO DE SÉSAMO (SESAMUN INDICUM)	1,30	1

Figura 20: Insumos utilizados na produção de biodiesel.
Fonte: Painel Dinâmico da ANP, 2021.

Em plantas de processamento da JBS, por exemplo, que verticalizou sua produção de proteínas de origem animal e agregou as plantas de produção de biodiesel, para o processamento de gorduras e sebos. Então, conseqüentemente por se utilizar este tipo de insumo, produz um biodiesel com determinadas características. Diferente da BSBios que possui uma planta de produção mais voltada para a produção de biodiesel se utilizando de insumos vegetais, como a soja. Se pode destacar que se considerarmos todas as plantas de produção de biodiesel, das 51 diferentes usinas possuem uma capacidade de diária de 32.312 m³ de biodiesel por dia.

A seguir, na figura 21 se observam os fluxos de comercialização do biodiesel, em que são apresentados os dados dos Estados maiores vendedores e os principais compradores. Em relação aos vendedores, se destacam o Rio Grande do Sul, o Paraná e o Mato Grosso – regiões que observamos anteriormente que possuíam a maior concentração de instalações para produção de biodiesel. E em relação aos compradores, podemos destacar São Paulo, o Paraná, Goiás e Minas Gerais.

Estado - Origem	Venda de Biodiesel (m ³)	Estado - Destino	Venda de Biodiesel (m ³)
Rio Grande do Sul	146.807	Sao Paulo	141.520
Parana	112.276	Parana	74.437
Mato Grosso	108.337	Goias	60.284
Goias	93.222	Minas Gerais	56.864
Bahia	27.850	Distrito Federal	49.525
Mato Grosso do Sul	25.884	Rio Grande do Sul	42.549
Tocantins	14.159	Para	40.673
Sao Paulo	13.578	Santa Catarina	20.957
Rio de Janeiro	11.612	Rio de Janeiro	16.993
Santa Catarina	3.987	Pernambuco	15.065
Piaui	1.442	Maranhao	15.057
		Espirito Santo	9.315
		Ceara	7.943
		Rio Grande do Norte	4.163
		Sergipe	2.264
		Alagoas	1.546

Figura 21: Fluxo de Comercialização do Biodiesel 2020.
Fonte: Painel Dinâmico da ANP, 2021.

Na figura 22, a seguir se pode continuar a análise no sentido da alta concentração de instalações das Usinas nas Regiões Sul e Centro Oeste, refletindo, nos aspectos de produção, de comercialização e da tancagem autorizada pela ANP.

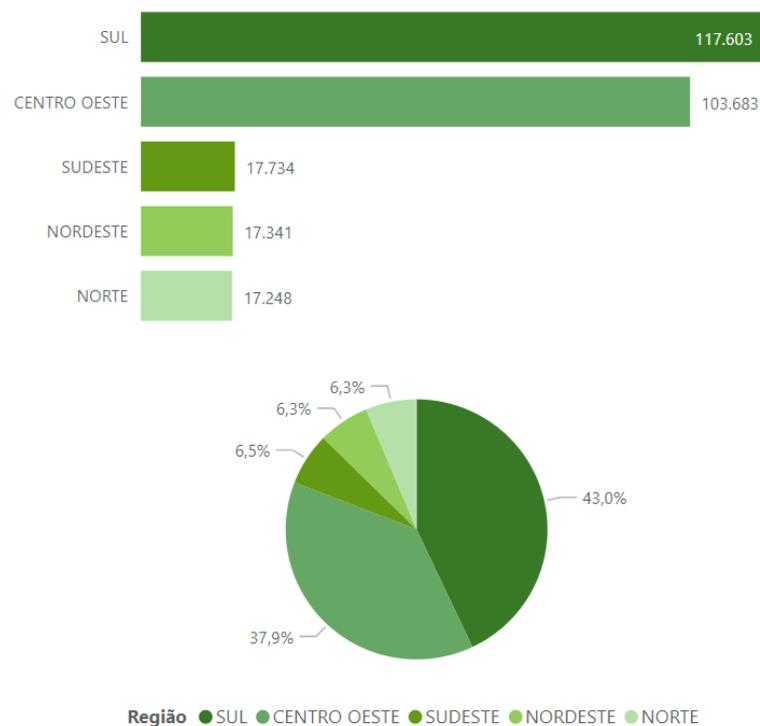


Figura 22: Tancagem de Biodiesel m³
Fonte: Painel Dinâmico da ANP, 2021.

Podemos identificar também nesta figura que 80,9% da tancagem existente no Brasil, permanecem concentradas nas Regiões Centro-Oeste e Sul, fator que refletiu no volume de venda realizado para as demais regiões.

5. Medidas Regulatórias Propostas

- I. Questão: Considerando que a infraestrutura utilizada nas principais estão defasadas e ainda apresentam lógicas ultrapassadas para executar as operações de distribuição e logística.

Justificativa: Conforme foi observado por meio dos dados coletados sobre o mercado e o fornecimento de Diesel B, se evidenciou a defasagem frente a demanda interna.

Proposta: Se faz necessário o investimento planejado em infraestrutura de distribuição e logística, pois influencia no fator preço médio praticado – pois um modal mais eficiente e de menor custo pode reduzir o preço final, no fator oferta também é afetado, considerando que a existência de um modal confiável poderia atribuir previsibilidade e por fim, em relação a qualidade – o transporte/movimentação adequados implica na confiabilidade no produto.

- II. Questão: Atualmente a estrutura de Mercado atual já não atende a demanda interna, a tendência é aumentar o consumo ao longo das décadas, porém a tendência é piorar as condições de fornecimento, aumentando o preço, principalmente em função da oferta de produto e também por isso, se aumentam os custos para manter a qualidade, bem como os seus riscos. Como a tendência é aumentar a dependência externa, o Estado passará cada vez mais por um quadro de insegurança energética, algo que refletirá em outras questões estratégicas, tais como diplomacia e soberania nacional.

Justificativa: Conforme foi observado por meio dos dados coletados sobre o mercado e o fornecimento de Diesel B, se evidenciou a defasagem frente a demanda interna.

Proposta: Pela quantidade de petróleo produzido, a defasagem se concentra, principalmente na atividade de refinação, portanto, se sugere que o parque de refino seja aumentado em pelo menos 3 vezes, com o investimento de origem estrangeira e de capital privado. Sendo necessário apenas, que se crie a obrigação de fornecimento prioritário para o atendimento das demandas do mercado interno e a exportação do excedente produzido, auxiliando na balança comercial brasileira.

- III. Questão: Elevado custo proveniente do modal rodoviário, incorrendo no aumento de custos e conseqüentemente no preço final praticado ao consumidor.

Justificativa: A infraestrutura existente de dutos e de bases primárias e secundárias é insuficiente para a eficientização das operações de distribuição e logística apresentando ainda elevados custos de operação e de manutenção devido a precariedade estrutural e rotas defasadas.

Proposta: Considerando os elevados custos em engenharia, construção, montagem e gestão das estruturas de rede e das bases primárias e secundárias, se possibilitaria que fossem investidos com capital privado, bases secundárias funcionariam como *pool* de distribuidoras.

- IV. Questão: Considerando as alternâncias nos ciclos de consumo – em primeira análise para justificar a dificuldade em melhoria de infraestrutura.

Justificativa: Considerando que este fato ocorre decorrência do preço praticado, se faz necessário harmonizar as condições de demanda, por meio de ajuste da oferta.

Proposta: Então como proposta, se poderia considerar convergir as condições de especificação de combustíveis aos maiores produtores mundiais, possibilitando o atendimento da demanda interna por meio de importação direta para a comercialização no mercado interno.

- V. Questão: sabendo que a infraestrutura tende a se depreciar ao longo do tempo, quais medidas poderiam ser realizadas para contornar este fato.

Justificativa: A depreciação, seja ela patrimonial ou operacional em decorrência do desgaste natural requer a realização de manutenção de modo a aumentar a vida útil do ativo.

Proposta: Implementar cronograma de investimentos para a realização de manutenção, mas também de duplicação e de ampliação dos ramais dutoviários, para a redução dos custos logísticos.

- VI. Questão: considerando os preços praticados e as flutuações decorrentes do cambio do dólar, quais medidas poderiam ser adotadas para contornar este cenário.

Justificativa: Os sucessivos aumentos nos preços do Diesel B, incorrem num efeito em cascata repercutindo em toda a economia, pressionando os setores que utilizam os combustíveis como consumível. Logo, impactam em seus preços.

Proposta: No Brasil, existem os vazios logísticos e vazios de distribuição, a melhor estratégia para melhorar a cobertura das operações, reduzindo custos e conferindo estabilidade nos preços praticados seria adotar como parte da estratégia a utilização de bases integradas de armazenamento/tancagem, principalmente na Região Centro Oeste e Região Norte por estarem mais próximas do interior do país.

6. Conclusão

O desenvolvimento deste estudo precisou ser construído desta forma para que se fosse possível enxergar no decorrer desta trajetória lógica elementos antes que não tinha sido percebido pelo autor. Contudo, cabe contextualizar nas presentes considerações ao elevado desafio de contribuir com os estudos acerca do Mercado de Combustíveis no Brasil, sobretudo com a questão da comercialização do diesel B, dada a sua importância estratégica.

Então, foi admitida como hipótese: “A atuação do Estado pode viabilizar por meio da regulação econômica melhores condições de oferta, preço e qualidade de Diesel B a ser comercializado no Brasil.”. Considerando que se buscou constituir um caminho teórico que possibilitasse a identificação e o entendimento das questões centrais deste trabalho, se pode admitir que a hipótese está adequada, já que se demonstrou viável. De fato, o Estado teria condições de constituir os padrões técnicos e operacionais, bem como definir os limites de atuação das atividades econômicas que viriam a constituir determinado setor produtivo. Porém, como se poderia pavimentar teoricamente este trilha para o desenvolvimento de forma a viabilizar o bem estar social, considerando que ao se formalizar um mercado de combustíveis. E, neste contexto o Estado estaria desobrigado a ser o provedor dos produtos e serviços deste setor. Estas questões, foram norteadas pelos problemas de pesquisas que foram elencados inicialmente e são esses: Como o aperfeiçoamento setorial poderia garantir melhores condições de comercialização do Diesel B?; Como a atuação da Regulação Econômica pode contribuir com as condições de preço, oferta e qualidade no Mercado de Combustíveis? As ações da Estado têm sido suficientes para garantir o acesso aos combustíveis com preços mais acessíveis, maior oferta de combustíveis e qualidade efetivamente garantida no âmbito do Mercado de Combustíveis, em especial sobre o Diesel B considerando que o Brasil é um país produtor de Petróleo?. Em relação ao aperfeiçoamento setorial, em termos de possibilitar melhores condições de comercialização, no decorrer do desenvolvimento deste trabalho se percebeu que se trata de uma questão complexa e maior do que a atuação do próprio Estado. Este ponto, em verdade nos remete a questão de como o setor foi alicerçado, trazendo uma lógica de mercado proveniente de um modelo monopolista para a manutenção de um mesmo modelo, porém com participantes adicionais. Antes disso, se deve destacar que a regulação tem a capacidade de aperfeiçoar o setor, porém a trajetória em que este processo se deu no Brasil, foi o possível politicamente, socialmente e economicamente. Porém, não necessariamente o processo adequado que poderia proporcionar melhores condições e desenvolvimento do setor. Nesta mesma linha, se apresentam as questões de melhoria das condições de preço, de oferta e de qualidade.

Em relação ao preço praticado no Mercado de Combustíveis, não se trata de incidência tributária ou de custos de produção do Diesel A ou do Biodiesel, ou de uma tendência de cartelização. Da mesma forma que a oferta, não se reflete na questão de produzir mais, pois a produção já está em seu limite operacional. E nem tão pouco, ao querer abordar o aspecto da qualidade seriam necessárias alterações nas especificações de qualidade dos produtos. Mas, de fato a questão central deste estudo, se apresentou sobre o questionamento: se as ações do Estado têm sido suficientes para garantir o acesso aos combustíveis com preços mais acessíveis, maior oferta de combustíveis e qualidade efetivamente garantida do Diesel B. A resposta é simples, não são suficientes e como resultado prático é o preço médio praticado no mercado interno. Considerando a ausência de um planejamento de Estado, em que seja incorporada em sua estratégia nacional a reregulação do setor de energia, em especial de combustíveis, a cada década a tendência é piorar o patamar de preços praticados. Pois o custo de operação no médio e longos prazos tendem a encarecer exponencialmente a manutenção da estrutura e assim o aumentando o preço ao consumidor final. Então, para contornar este tipo de cenário, devem ocorrer ciclos de investimentos realizados ou regulados pelo Estado dentro de um planejamento de eficientização das condições de operação setorial, mantendo as condições para a menor taxa de operação, funcionando como um sistema de distribuição e logística. Neste sentido, a regulação setorial deve promover um plano de eficientização da infraestrutura, lhe conferindo nova lógica no mercado de combustíveis imprimindo dinâmica de maior capacitação e utilização da tecnologia associada ao aumento da produtividade como objetivo político da indústria nacional de refino. Por fim, outro ponto que merece destaque, seria contemplar um plano de contingências sociais, política e econômicas para tratar adequadamente as externalidades ao setor, reduzindo ou mesmo dirimindo seus efeitos. Considerando os pontos destacados, bem como as respectivas propostas, podemos concluir ressaltando que as características de preço, oferta e qualidade do Diesel B comercializado no mercado interno possui como condicionantes fatores de infraestrutura. Pois, este produto tem suas condições de comercialização depreciadas em função de um conjunto de fatores, implicando que a regulação setorial não seja capaz de resolver adequadamente as questões setoriais. Por esta razão se faz necessária a adoção de uma estratégia nacional arrojada que proporcione a reregulação deste setor, de modo a possibilitar a mudança da lógica de mercado e assim corrigir as distorções e a tendência de piora do patamar da comercialização.

Referências

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (Brasil), Superintendência de Defesa da Concorrência e Estudos Regulatórios (SDE). **A defesa da concorrência no Mercado de Combustíveis**. Rio de Janeiro: ANP, [2019?].

_____. **Carta de Serviços**. Rio de Janeiro: ANP, 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/anp/pt-br/aceso-a-informacao/carta-de-servicos>> Acesso em: 05/07/2021.

_____. **Painel Dinâmico do Mercado Brasileiro de Derivados e Biocombustíveis**. Disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMDVmMjkwMmMtZjE5OC00M2QwLThiZDEtYTA2Y2E1ZmM1ZmQzIiwidCI6IjQ0OTlmNGZmLTl0YTYtNGI0Mi1iN2VmLTEyNGFmY2FkYzIxMyJ9>> Acesso em: 05/07/2021.

_____. Portaria nº 265, de 10 de setembro de 2020. Estabelece o Regimento Interno da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP. In: **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 set. 2020.

ARAGÃO, Alexandre Santos. **Agências Reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2005.

AZEVEDO E SOUZA, D. (2005). **Regulação e defesa dos consumidores: o caso da ANP**. (Dissertação de mestrado, Regulação das Indústrias de Energia, Universidade Salvador).

BRASIL. Decreto-lei nº 395, de 29 de abril de 1938. Declara de utilidade pública e regula a importação, exportação, transporte, distribuição e comércio de petróleo bruto e seus derivados, no território nacional, e bem assim a indústria da refinação de petróleo importado em produzido no país, e dá outras providências. In: **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 out. 1938.

_____. Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953. Dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade Anônima, e dá outras providências. In: **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 out. 1953.

_____. Lei n. 8.031, de 12 de abril de 1990. Cria o Programa nacional de Desestatização, e dá outras providências. In: **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 abr. 1990.

_____. Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. In: **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 fev. 1991.

_____. Lei n. 8.176, de 8 de fevereiro de 1991. Define crimes contra a ordem econômica e cria o Sistema de Estoques de Combustíveis. In: **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 set. 1990.

_____. Lei n. 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. In: **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. Acesso em: 05/07/2021. Disponível em: <[L9478 \(planalto.gov.br\)](http://L9478.planalto.gov.br)>

BREGMAN, D. Algumas questões sobre a captura regulatória. In: **Seminário Internacional sobre Reestruturação e Regulação do Setor de Energia Elétrica e Gás Natural**. Rio de Janeiro, Brasil. Realizado entre 30 e 31 de agosto de 2008.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. **O conceito histórico de desenvolvimento econômico**. São Paulo: Escola de Economia de São Paulo da FGV, 2006. – Textos para discussão, 157.

CAMPOS, A. C. de; CAMACHO, D. T. Regulação Econômica do Setor Petrolífero no Brasil: análise das ações da ANP no período de 1997 a 2008. In: **Rev. Adm. UFSM**, Santa Maria, v. 7, número 3, set. 2014. p. 422-441.

CARDOSO, Luiz Cláudio dos S. **Logística do petróleo: transporte e armazenamento**. Rio de Janeiro: Interciência, 2004.

DIAS, J. L. M.; QUAGLINO, M. A. **A questão do petróleo no Brasil: uma história da Petrobrás**. Rio de Janeiro: CPDOC: Petrobras, 1993. 211p.

DUTRA, Pedro. Concorrência em mercado regulado: a ação da ANP. In: **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro. Edição 229: p. 335-359. jul. set. 2002.

FIANI, Ronaldo. **Teoria da Regulação Econômica: estado atual e perspectivas futuras**. 34 p. Sl.sn., [1997?]

LOPES, Othon de Azevedo. **Fundamentos da regulação**. Rio de Janeiro: Ed. Processo, 2018. 343p.

MOREIRA, F. M.; VARGAS, E. R. O papel das compras governamentais na indução de inovações. In: **Contabilidade, Gestão e Governança** – Brasília, DF. v. 12, n. 2, mai-ago 2009. p. 35 – 43

VARIAN, Hal R. **Microeconomia: princípios básicos, uma abordagem moderna**. – 7ª ed. trad. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

PINDYCK, R. S.; RUBINFELD, D. L. **Microeconomia**. 6 ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2006.

PINHEIRO, A. C. Privatização no Brasil: Por quê? Até onde? Até quando? In: GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M. M., organizadores. **A Economia Brasileira nos anos 90**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 1999.

PIRES, J. C. L.; PICCININI, M. S. A regulação dos setores de infraestrutura no Brasil. In: GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M. M., organizadores. **A Economia Brasileira nos anos 90**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 1999.

MAIOLINO, I. A regulação pode ser anticompetitiva? Uma análise do mercado de capitais a partir do caso Cetip/BVMF. In: **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, v. 5, n. 2, p. 27-52, outubro 2019.

NASCIMENTO, Carlo B. L. Dificuldades de Regulação Econômica: uma leitura das teorias de regulação. In: **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, Ano 1, n. 4, 2015.

PETROBRAS. **Óleo diesel**: informações técnicas. Rio de Janeiro: Assistência Técnica Petrobras, 2014.

PINHO, Diva B.; VASCONCELLOS, Marco A. S., organizadores. **Manual de Economia**. – 4. Ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

PINTO JR., Helder Q.; SILVEIRA, Joyce P. **Elementos da regulação setorial e de defesa da concorrência**: uma agenda de questões para o Setor de Energia. Rio de Janeiro: ANP, 1999.

PLACHA, Gabriel. Os impactos e as perspectivas da regulação estatal sobre as atividades econômicas. In: **Rev. Direito Econ. Socioambiental**, Curitiba, v. 1, n. 2, p. 251-270, jul./dez. 2010.

SALGADO, Lucia H.; MOTTA, Ronaldo S. Marcos regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer. In: **Jornada de Estudos de Regulação**. Rio de Janeiro: IPEA-DIMAC. 28 e 29 de outubro de 2004.

SILVEIRA, Joyce P. **A abertura do Mercado de Abastecimento de Combustíveis**: a nova estrutura tributária e a evolução da desregulamentação. Rio de Janeiro: ANP, 2002.

SILVESTRE, Matheus M. **Captura Regulatória**: A análise de impacto regulatório como alternativa para o Brasil. Sl. sn. [2015?]

SOARES, P. M; BERNI, M. D.; MANDUCA, P. C. A indústria de petróleo no Brasil: avaliação histórica da concepção da empresa Petrobrás. In: **ENIAC Pesquisa**, Guarulhos (SP), p. 124-143, v. 1, n. 2, jul.-dez. 2012.

SOUZA BRITTO, A.L. de; ANTUNES, A. M. de S. A Regulação da Indústria do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis e a sua contribuição para o Sistema Setorial de Inovação. In: **Cadernos de Prospecção**. V.7, n.3, 2014. Acesso em: 05/07/2021. Disponível em:< [x.doi.org/10.9771/S.CPROSP.2014.007.033](https://doi.org/10.9771/S.CPROSP.2014.007.033)>

TRINDADE, A. D. C. A Teoria da Regulação Econômica aplicada ao Setor Mineral Brasileiro. In: **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, v. 5, n. 2, p. 53-78, outubro 2019.

VELASCO JR. L. Privatização: mitos e falsas percepções. In: GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M. M., organizadores. **A Economia Brasileira nos anos 90**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 1999.

VILELA, T. Modelos de demanda por combustível no Brasil. In: **InfoPetro**. 2010.