

MEMÓRIA DE REUNIÃO

Data:	28/4/2020	Hora:	14:00 – 16:00
Local:	Videoconferência		
Assunto:	Reunião sobre o tema prioritário “Infraestrutura” do Subcomitê Novo Cenário <i>Downstream</i> criado pelo Comitê Técnico Integrado para o Desenvolvimento do Mercado de Combustíveis, demais Derivados de Petróleo e Biocombustíveis - CT-CB com Brasilcom		
Convidados:	-		
Participantes:	Abel Abdalla Torres, Abel Leitão, Alberto P. Machado, Alexandre Gheventer, Allan Cormack, Anderson Clayton Moura, Andrey Goldner, Carlos de Carvalho, Carlos Germano Jr., Carlos Maligo, Carlos Pacheco, Celso Jordão, Claudio Araujo, Claudionor Moura Nunes, Danielle Ornelas, Danielle Rendeiro, Diogo Valerio, Edie Andreeto, Eduardo Roberto Zana, Eduardo Roberto Zana, Erik Franco, Fernando Franke, Fernando Gonzaga, Fulvius Tomelin, Gustavo Ferreira, Hugo Affonso, Iara Schimmelpfeng, Ivan André Pacheco, Jackeline Goncalves de Oliveira, Jader Pires Vieira de Souza, Jardel Farias Duque, Jefferson Rejaile, Jorge Infur, Liborio Gonçalo Vieira, Luciana Rocha de Moura, Luiz Coutinho, Luiza de Vasconcellos Machado, Magno Antonio Calil Resende, Marcelo Seeling, Marcelo Rodrigues Alho, Marcio Thomé, Mariana Rodoil, Mario Jorge Figueira Confort, Marisa Barros, Mauricio Rejaile, Miguel, Milena Mansur, Navarro, Patricia Feitosa Bonfim Stelling, Pedro Milhomem, Paulo Bernardo, Rafaela Helcias Cortes, Renato Cabral Dias Dutra, Renato Martins Galvão, Ronaldo Araujo, Ronaldo G. Pinto, Sergio Massillon e Thiers de Cruz Alves.		

ASSUNTOS TRATADOS

1. O representante do MME fez uma breve introdução sobre o Subcomitê Novo Cenário *Downstream* do CT-CB e procedeu a apresentação dos participantes.
2. O representante da Brasilcom iniciou agradecendo a oportunidade de compartilhar porque o estudo que mede o impacto da venda das refinarias no cenário brasileiro e que veem como positivo o direcionamento do movimento de privatização, que traz aumento da concorrência, novos players, novas oportunidades de investimento de negócios, princípios alinhados com os princípios da instituição.
3. Ressaltou que existe uma dúvida quanto à forma de implementação do novo cenário e que o estudo apresentado constitui a primeira fase do trabalho, conduzido pela PUC-RJ, e que pode ajudar nesse sentido.
4. O professor da PUC-RJ iniciou a apresentação do estudo, cujo objetivo da primeira fase é a avaliação das áreas de influência de cada refinaria que está em processo de desinvestimento e apontar os principais riscos do ponto de vista da competitividade e da garantia do abastecimento. A análise considerou o cenário atual de regulação e de acesso à infraestrutura e apontou alta possibilidade de formação de monopólios privados regionais, sem garantia de aumento de competitividade que possa ser refletido em redução do custo aos consumidores finais.
5. Como premissa, utilizaram informações públicas disponibilizadas, e como limitações não consideraram riscos adicionais, como redução do refino nacional por uma *trading company* que

adquira alguma das unidades de refino, descontinuidade de contratos vigentes de fornecimento, manutenção de monopólios regionais, o impacto da pandemia do COVID 19 na cadeia de suprimento internacional e nacional de petróleo e gás, as recentes quedas do preço do barril de petróleo no mercado internacional, entre outros.

6. Como contextualização, apresentaram um panorama da capacidade de refino mundial e brasileira, e o crescimento da dependência externa brasileira por diesel e gasolina, com uma demanda nacional por combustíveis crescente e capacidade instalada sem expansão significativa desde a inauguração da REPLAN, em 1972, REVAP/SP, em 1980, até a RNEST/PE, em 2014, além das menores taxa de utilização das refinarias a partir de 2014.
7. Apresentaram a cadeia dos combustíveis, que conta com 19 refinarias, 157 distribuidoras de combustíveis no elo intermediário da cadeia, com 3 players principais, porém com competição, que alimentam uma rede de quase 40 mil postos de gasolina, dos quais praticamente a metade são sem bandeira, onde também pode se verificar a existência de competição. Uma questão apontada é a implicação da aquisição das refinarias por grandes players do segmento de distribuição e a possibilidade de tratamento não isonômico decorrente dessa verticalização.
8. A caracterização das refinarias avaliou as unidades de produção e a logística integrada (oleodutos e terminais), de modo a delimitar a zona de influência dos clusters. A partir daí, avaliaram a oferta e demanda de derivados com a análise da produção e consumo anual da de cada refinaria, com dados de consumo referentes ao ano de 2019, de modo a indicar se a região atendida é superavitária (produção maior do que o consumo/demanda) ou deficitária (produção menor do que o consumo/demanda).
9. Além disso, analisaram os fluxos logísticos de modo a determinar o diferencial no custo de atendimento, por refinaria, possibilitando realizar uma análise quantitativa entre as possíveis alternativas de suprimento.
10. Foi utilizado como exemplo o caso da REFAP, apresentando a logística integrada da refinaria, o balanço de oferta e demanda e a utilização da refinaria para os últimos 10 anos, de onde pode se observar que não houve grandes mudanças no período. Também foram analisados os fluxos logísticos da região da refinaria.
11. Passou-se então a uma análise quantitativa do custo logístico, do primeiro elo da cadeia, da refinaria até as bases de distribuição, considerando os custos dos produtos nos municípios, a partir dos preços praticado pela refinaria e os fretes, de forma a enxergar a zona de influência da refinaria e as zonas de transição entre as refinarias, onde foi feita também análise de sensibilidade. Com base nesses dados, foi feita uma avaliação do avanço do mercado da REFAP além da zona atual, para cada tipo de modal.
12. Concluíram que é baixa a probabilidade de avanço por via marítima, tendo em vista que o eventual excedente de produção não justificará a exportação ou cabotagem, devendo ser comercializado na própria região. Pelo modal rodoviário a probabilidade também se mostra baixa pelas distâncias e pelo custo do frete, não se vislumbrando alteração da região limítrofe com a refinaria mais próxima, REPAR. Pelo modal dutoviário, não existem dutos da refinaria para o norte. Pelo modal ferroviário, também é considerado baixo, apesar de existir malha importante que interliga a refinaria com municípios do sul, porém que não vislumbram alterações e investimentos no curto prazo.
13. A análise avaliou a possibilidade de contestação do mercado da REFAP por outros agentes competidores, para cada modal.
14. Pelo modal marítimo a restrição de ingresso de produto de outros fornecedores é considerada muito alta já que a infraestrutura portuária do Terminal de Osório será de propriedade do comprador da REFAP, e mesmo considerando cenário regulatório de efetivo livre acesso em terminais aquaviários, o Terminal de Osório não tem operação rodoviária. Pelo modal rodoviário

a restrição é considerada baixa, caso o comprador da REPAR tenha postura de mercado agressiva, há possibilidade de atingir área atualmente atendida pela REFAP no sul de Santa Catarina. Pelo modal dutoviário a restrição é considerada muito alta já que não existem interligações dutoviárias que possibilitem o mercado do RS receber produto de outra unidade de refino. Pelo modal ferroviário a restrição é considerada muito alta já que a distância de eventuais fornecedores a partir da REPAR ou de SP inviabiliza a competitividade destes frente ao suprimento via REFAP.

15. Utilizando os dados de riscos e possibilidades, concluíram que existe alta probabilidade de estabelecimento de monopólio regional privado no mercado do Rio Grande do Sul, com exceção do sul do estado, em que pode haver pressão competitiva da Refinaria RioGrandense, no entanto com impacto limitado, já que a produção desta refinaria no óleo diesel é 10% da produção da Refap, e em torno de 15% na gasolina.
16. Ponto de vista logístico: a unidade tem o mercado protegido pela falta de infraestrutura portuária para internação de produtos derivados claros importados pelo porto do Rio Grande, inexistência de infraestrutura dutoviária e ferroviária que possibilite ingresso de produtos da refinaria limítrofe (REPAR) e custo de frete rodoviário que inviabiliza a competição, exceto na fronteira entre os estados do RS e SC.
17. Do ponto de vista da competitividade, apontaram que é provável que a venda da REFAP fique limitada a troca de agente econômico, sem benefícios de aumento de competitividade na comercialização de óleo diesel e gasolina neste mercado.
18. Do ponto de vista do consumidor, caso não haja investimentos em expansão de infraestrutura logística para movimentação de derivados que possa mitigar o monopólio natural configurado para o estado do Rio Grande do Sul, apontaram que é baixa a probabilidade de que a pressão competitiva se reflita em redução de preços aos consumidores finais deste mercado.
19. A mesma metodologia foi aplicada às demais refinarias e foi apresentado um quadro resumo para cada uma com a possibilidade de avanço do mercado além da área de influência atual da refinaria, no curto prazo, por tipo de modal, bem como a possibilidade de proteção do mercado da refinaria, ou seja, restrição de ingresso de produto de outros fornecedores, no curto prazo, por tipo de modal.
20. De posse desses dados, foi apresentado um quadro com os principais concorrentes de cada refinaria e a probabilidade de estabelecimento de monopólio regional, com probabilidade elevada para as refinarias REFAP, REGAP, RLAM e REMAN, e moderada para REPAR e RNEST.
21. Para a REFAP destacaram que o mercado protegido pela falta de infraestrutura logística e que é baixa a possibilidade de crescimento devido à limitação de produção.
22. Para a REPAR destacaram que o seu mercado tem área de influência definida pela infraestrutura dutoviária associada à refinaria e pela malha ferroviária do sul do país e está sujeito à pressões competitivas da importação por Paranaguá, além de forte barreira ao norte pela PB. Existe possibilidade de expansão pelo OPASC e ferroviário a noroeste. Produção em linha com os mercados do PR e SC.
23. Para a REGAP destacaram que o seu mercado é protegido pela falta de infraestrutura logística e existe baixa possibilidade de crescimento devido à limitação de produção.
24. Para a RLAM destacaram que, apesar de poder sofrer pressões do volume importado e de cabotagem, o comprador da RLAM irá adquirir, além refinaria, um pacote logístico de dutos até os terminais de Jequié e Itabuna, e acesso para escoamento ferroviário para produtos para o mercado de MG.
25. Para a RNEST destacaram que poderá haver competição na região norte do estado da Bahia (RNEST X RLAM) e permanente pressão do custo do produto importado sendo internalizado pelo

- porto de Suape/PE. A limitação de produção reduz a possibilidade de competição apenas ao óleo diesel, já que a unidade não produz gasolina.
26. Para a REMAN destacaram que seu mercado é protegido pela falta de infraestrutura logística. Existe baixa possibilidade de crescimento devido à limitação de produção. O comprador será detentor da infraestrutura portuária importante, com elevadas chances de realizar importações para complementar o abastecimento da região.
 27. As conclusões do estudo do impacto da venda das refinarias da Petrobras na comercialização de derivados no Brasil foram apresentadas na forma análise SWOT, concentrado nos combustíveis óleo diesel A e gasolina A, e identificaram como Forças: pretende inserir competição no mercado de midstream no Brasil; fomenta diversificação na oferta (refinado/importado); compartilha a responsabilidade do abastecimento nacional entre diversos agentes; e eleva o grau de liberdade dos agentes na precificação. Como Oportunidades: atração de investimentos em refino, infraestrutura portuária para recebimento de importações e movimentações por cabotagem, infraestrutura logística para movimentação dos produtos. Como Fraquezas: falta de infraestrutura de modais de alta capacidade, que interligue os mercados, restringe a possibilidade de competitividade; dificuldade para crescimento do volume movimentado nos portos do país (importação/cabotagem); regionalmente, a troca do operador da refinaria não aumenta o número de agentes econômicos no mercado. Como Ameaças: risco de desabastecimento no caso do novo operador decidir exportar produtos; risco de redução da competitividade na etapa da distribuição caso o novo operador seja uma empresa verticalizada para a distribuição; falta de definição de regras de transição que garantam a competitividade até a finalização da venda das refinarias, o que gera insegurança no curto prazo; perdas nos preços de petróleo no mercado internacional pode estender o prazo para venda das unidades.
 28. Destacaram ainda como conclusões finais que o livre acesso aos terminais aquaviários e aos dutos de transporte deve continuar a ser fiscalizado de perto pela ANP de modo a incentivar ao máximo a utilização da infraestrutura por diversos agentes, sempre que possível. O investimento em infraestrutura logística (principalmente terminais aquaviários, ferrovias e dutos), grandes indicadores da competitividade.
 29. Considerando a possibilidade de grande impacto no mercado devido à venda das refinarias, sugere-se o estabelecimento de regras de transição, válidas por período determinado suficiente para que os novos agentes estabeleçam relações comerciais adequadas, visando principalmente a manutenção dos contratos existentes e a previsibilidade dos volumes disponíveis para os agentes em atividade. As limitações indicadas no início do presente estudo devem ser objeto de pesquisas futuras pelo potencial impacto concorrencial na distribuição e revenda, em particular os riscos de redução da produção nacional (por possível fechamento de refinarias), regulamentação que estabeleçam monopólios regionais e a possibilidade de privatização permitir a descontinuidade dos contratos vigentes.
 30. Além disso, apontaram que a possibilidade de o comprador de refinaria ser verticalizado para a distribuição apresenta um risco real de vantagem competitiva desta distribuidora em detrimento da competitividade. Para integrar os agentes de mercado em prol do bom funcionamento do abastecimento nacional sugere-se a criação de uma comissão subordinada ao CNPE, incluindo todos os elos da cadeia de suprimento, para garantir a continuidade dos contratos vigentes de fornecimento (durante o período de transição) com a função de coordenar o planejamento integrado da produção, importação e exportação, monitorar, avaliar e corrigir desvios do planejamento ou de sua execução, e encaminhar eventuais reclamações dos agentes do mercado aos órgãos de controle.
 31. Foi questionado sobre a fase 2 do projeto, pelo que foi informado que ela visa reunir especialistas do setor, agentes econômicos e regulatórios, utilizando a metodologia Delphi, a fim de buscar

- pontos de consenso quanto a possíveis direcionamentos que possam minimizar ou potencializar o que há de favorável à competitividade no atual cenário e minimizar os obstáculos.
32. Foi questionado, diante do cenário apresentado de existência de monopólios regionais, se existem propostas para as medidas do período de transição com a venda das refinarias, para mitigar a apropriação privada do lucro monopolístico e consequente ineficiência da economia pelo aumento de preço dos combustíveis, bem como do abastecimento, pelo que foi informado que a primeira fase do estudo apresentou um diagnóstico e permitiu o direcionamento dos questionamentos futuros, que serão tratados na segunda fase do estudo, que poderá apresentar as recomendações e estratégias que podem ser tomadas.
 33. Foi questionado sobre os locais que apresentam risco de não haver competição foi considerado moderado (REPAR e RNEST), quais seriam as características que levam a existência de competição e qual o papel dos terminais nesses locais que os diferenciam dos demais, pelo que foi comentado que essencialmente infraestrutura logística e capacidade produtiva dessas refinarias, especialmente infraestrutura portuária, Paranaguá e Suape, com existência de vários terminais e movimentação de importação de produto, como elementos favoráveis à competitividade.
 34. Foi questionado se o programa de arrendamentos de terminais por parte do Ministério da Infraestrutura, em andamento, foi considerado no estudo, tendo sido esclarecido que foi as análises levaram em consideração apenas o cenário atual, com a diferença do desinvestimento das refinarias e que uma eventual mudança do operador do terminal não alteraria o *status quo* desse terminal/movimentação, entendimento parecido com a situação das próprias refinarias, não alterando o contexto mais global.
 35. Foi comentado que o livre acesso aos terminais, que apesar de condição necessária, pode não ser suficiente para garantir a entrada de outros players, justamente porque existe uma necessidade de investimento em outras infraestruturas, por exemplo, ao carregamento de caminhões, e questionado se existem outros problemas para a garantia de concorrência no setor, que a garantia do acesso não seja suficiente, pelo que foi explicado que o estudo aborda o livre acesso e a revisão da regulação, mas concorda que se trata de acesso a infraestrutura existente, e que, caso a infraestrutura seja deficiente a concorrência não será efetiva, sendo desejável o livre acesso com disponibilidade de infraestrutura, não só a utilização de livre acesso para aumentar a eficiência de determinadas infraestruturas. Ressaltou que a revisão da regulação de acesso está encaminhada e o desenvolvimento de infraestrutura demanda mais longo prazo, de forma que os terminais aquaviários ou marítimos com indicação de concorrência são os que já dispõem de uma infraestrutura razoavelmente desenvolvida e que já está sendo utilizada atualmente. Dessa forma, ressaltaram que no curto prazo o papel dos órgãos regulatórios e de controle são fundamentais para garantir o abastecimento e a competitividade no cenário dos desinvestimentos.
 36. Foi comentado sobre a análise concorrencial, que será obrigatória nesse processo de desinvestimento, tanto pela lei de defesa da concorrência quanto pelo próprio TCC assinado entre a Petrobras e o CADE, sendo o diagnóstico atual do ponto de vista logístico e operacional importante nessa análise, mas sem descartar as possíveis novas formas de organização que venham a surgir, pelo que foi questionado se na segunda fase do estudo prevê incluir cenários sobre o perfil dos adquirentes dos ativos de refino, ou seja, agentes que já atuam em outros elos da cadeia na região, agentes que não têm participação, já que isso pode influenciar na avaliação de efeitos e consequências para o setor, sendo informado que a ANP será consultada quanto a esse aspecto e que essa fase terá uma abordagem mais qualitativa.

37. Foi comentado por representante da ANP que é importante que cada região tenha contestação do seu mercado e que o agente, na cadeia logística, deve ser desverticalizado, sendo fundamental para que as refinarias tenham sua posição contestada no mercado.
38. Foi comentado que a disponibilidade de acesso à infraestrutura parece ser o maior gargalo ao desenvolvimento de um mercado efetivamente competitivo, sendo questionado se existe a intenção de analisar quais os nós dos gargalos existentes e identificar quais investimentos são necessários e de que forma eles podem ser viabilizados, pelo que existe sim essa intenção e entendem que é um passo importante e necessário, deixando mais claro os valores envolvidos, as estratégias e os tempos para o desenvolvimento dessas infraestruturas.
39. Os participantes agradeceram e foi encerrada a reunião.

ANEXOS

-