

23 de maio de 2020.

Ao

COMITÊ TÉCNICO INTEGRADO PARA O DESENVOLVIMENTO DO MERCADO DE COMBUSTÍVEIS, DEMAIS DERIVADOS DE PETRÓLEO E BIOCOMBUSTÍVEIS (CT-CB)

Subcomitê Novo Cenário *Downstream*

Departamento de Combustíveis Derivados de Petróleo – DCDP

Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – SPG

Ministério de Minas e Energia – MME

Referência: Workshop Abastece Brasil: contribuições sobre a venda de 8 refinarias pela Petrobrás

CONSIGAZ DISTRIBUIDORA DE GÁS LTDA., sociedade empresária inscrita no CNPJ sob nº 01.597.589/0002-09, com sede na Rua Jose Pereira Sobrinho, 485, Barueri - SP, CEP 06463-283 (“Consigaz”), vem, mui respeitosamente, apresentar suas contribuições sobre a pretendida venda de 8 (oito) refinarias da Petrobras, em atenção ao Workshop Abastece Brasil, cancelado em razão da pandemia de COVID-19, conforme e-mail datado de 24 de abril de 2020, visando dar continuidade às discussões ocorridas no início deste ano, o que passa a fazer nos seguintes termos:

A Consigaz entende que a principal questão a ser endereçada no âmbito da pretendida venda de 8 (oito) refinarias da Petrobras é o aperfeiçoamento do marco regulatório do setor, com vistas a garantir o abastecimento, o acesso a infraestruturas e a competitividade equilibrada, em condições isonômicas e não discriminatórias entre as distribuidoras, tendo em perspectiva os efeitos das medidas para o mercado e, em última instância, para o consumidor final. Os pontos mais relevantes da discussão podem ser divididos nos três tópicos desenvolvidos abaixo:

1) Produção dos derivados de Petróleo (quantidade mínima de produção de derivados essenciais)

As principais estruturas do país de produção de derivados de petróleo pertencem a Petrobras, na qualidade de agente monopolista e garantidor do abastecimento nacional. Isto significa dizer que

apesar de a Petrobras ser a única produtora relevante, ela garante que a demanda nacional por todos os derivados de petróleo, em especial para os produtos essenciais, seja atendida.

E é exatamente pelo fato de a Petrobras figurar como garantidora do abastecimento nacional que a análise da venda de 8 (oito) de suas refinarias merece especial atenção a fim de se afastar qualquer risco de prejuízo ao abastecimento nacional de derivados de petróleo, principalmente dos produtos essenciais.

Isto porque o efeito imediato da venda das refinarias é a quebra do monopólio da Petrobras e, conseqüentemente, a retirada de um agente garantidor do abastecimento nacional. Imediatamente, o efeito se repercute na dinâmica competitiva entre as distribuidoras e, ao final, reflete-se no consumidor final.

Nesse contexto, no lugar de um agente garantidor, é esperado que haja, após as vendas das refinarias, uma pluralidade de agentes econômicos privados com anseios próprios, que podem, eventualmente, divergir de uma política de abastecimento nacional de derivados de petróleo.

Importante destacar que cada derivado de petróleo possui uma rentabilidade e é possível, inclusive, que determinada refinaria modifique as quantidades de produtos finais produzidas pelo refino de petróleo, ou até utilizar um produto na produção de outro, sem que haja o real compromisso pelo abastecimento de certo produto final menos rentável.

Ademais, a distância de uma refinaria para outra pode inviabilizar uma concorrência efetiva entre refinarias, uma vez que o custo do frete para importar o produto de uma refinaria mais distante diminui os incentivos e a competitividade do distribuidor de derivados, de modo que este tende a limitar a atender a sua demanda apenas à refinaria mais próxima do seu mercado consumidor, o que, em última análise, prejudica a competição entre refinarias e entre as distribuidoras em detrimento da concorrência no mercado.

Nesse sentido, um novo agente que realizou um desembolso relevante para adquirir uma refinaria e que pretende o retorno do seu investimento pode, em tese, para aumentar a rentabilidade de um produto, controlar a sua produção a fim de que a demanda seja maior do que a oferta, e, por via de consequência, viabilizar a prática de um preço mais elevado.

Por conseguinte, a venda das refinarias é um fator importante nessa discussão, sobretudo em termos de seus efeitos, dentre eles concorrenciais, para o mercado brasileiro, haja vista a transferência do controle do monopólio público para grupos econômicos privados em segmentos de abastecimento da indústria que são relevantes para o comércio, principalmente para o consumidor doméstico.

O GLP é um produto essencial, que cumpre função social relevante, uma vez que seu principal uso é na cocção de alimentos, estando presente em 100% (cem por cento) dos municípios brasileiros. Ele também pode ser destinado à utilização industrial como insumo de produção (fonte de energia), razão pela qual mesmo quando não utilizado em residências, desempenha papel relevante para a economia brasileira.

Registre-se, por fim, que o Brasil não possui uma infraestrutura de importação adequada e acessível a todos os agentes econômicos, razão pela qual a importação de derivados de petróleo de outros países não é atualmente uma alternativa fácil e prontamente viável e disponível, fazendo com que as distribuidoras dependam quase que 100% (cem por cento) da produção nacional para o atendimento de sua demanda.

É por essas razões, em síntese, que a Consigaz entende ser fundamental uma regulação técnica e abalizada, que enderece as novas variáveis que surgiram no setor e, da mesma maneira, estabeleça regras e diretrizes claras e proporcionais, que garantam a oferta dos derivados considerados essenciais de acordo com a demanda da área de influência pelas refinarias, preservando o equilíbrio competitivo entre as distribuidoras. O marco regulatório deve levar em consideração essas variáveis com vistas a superar os desafios e gargalos do setor, notadamente para que uma distribuidora não canibalize a outra em prejuízo da competitividade, por exemplo.

2) Acesso aos derivados de Petróleo

O acesso aos derivados de petróleo é fator crucial não somente para a garantia do abastecimento nacional, mas também para a manutenção da concorrência nos setores de distribuição destes produtos.

Na distribuição de derivados de petróleo verifica-se forte concorrência entre os agentes de mercado, que somente é possível em razão de condições comerciais isonômicas, bem como por conta da garantia de acesso ao produto em quantidade desejada pelo distribuidor.

As condições de acesso ao produto são determinadas de acordo com as características de cada refinaria, como, por exemplo, capacidade de oferta e regras estabelecidas pela própria Petrobras, que sempre focam na acessibilidade do produto a todas as distribuidoras atuantes naquele local para atendimento de sua demanda.

Com efeito, o atual sistema de acesso ao produto pode ser objeto de aprimoramentos, mas é certo que ele cumpre papel fundamental na defesa da concorrência do setor, principalmente ao buscar a acessibilidade ao produto de forma universal a todos os agentes.

Como dito, tais regras são determinadas pela Petrobras, com amparo da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP e, nesse contexto, não são normas oponíveis a novos agentes de mercado.

Neste contexto, faz-se necessária a regulação das condições de acesso ao produto quando da venda das refinarias, de forma a estabelecer regras que garantam o acesso ao produto de maneira isonômica e não discriminatória a todas as distribuidoras atuantes naquele mercado.

Entendemos que a forma justa e isonômica para acesso ao produto é que as refinarias, enquanto únicas fornecedoras locais, sejam demandadas a fornecer seus derivados a todas as distribuidoras atuantes naquele mercado com igualdade de condições de acesso, quantidade e preço. Outrossim, os modais de retirada do produto devem ser os mesmos para todos os agentes de mercado.

Ademais, quando uma refinaria não tiver a capacidade de atender a toda demanda daquele mercado, situação conhecida no linguajar de mercado como “polo deficitário”, ressaltando a sugestão de regulação descrita no item anterior, sugerimos que a regulação estabeleça o acesso e atualização ao produto de acordo com o critério de participação de mercado (*market share*) de cada distribuidora, abrangendo os últimos 3 (três) meses de venda divulgada pela ANP.

Outro fator relevante de acesso ao produto a ser considerado é a periodicidade das retiradas de cada distribuidor a fim de que o volume a ser adquirido em determinado mês seja entregue de acordo com a capacidade de entrega e de recebimento.

Atualmente, a Petrobras entrega o produto por quota-dia, de acordo com o pedido total de fornecimento do mês, ou seja, divide-se o volume total a ser adquirido por uma distribuidora no mês por dias de funcionamento das refinarias, determinando a quota-dia de recebimento.

Neste particular, entendemos que a sistemática atual é eficiente e merece ser refletida na regulação quando das vendas de refinarias, principalmente para que o recebimento do produto respeite a lógica de distribuição do mercado, com o intuito de evitar distorções entre a oferta, demanda e estoques, o que poderia acarretar desbalanceamento dos níveis competitivos e econômicos.

Tais critérios de acesso ao produto são imprescindíveis para que seja garantida uma efetiva concorrência no novo cenário que será formado a partir da venda das refinarias da Petrobras, com a retirada de um histórico agente garantidor de abastecimento nacional.

3) Condições comerciais a serem praticadas para os *players* de distribuição

Outro ponto relevante para a garantia dos níveis saudáveis de concorrência após a venda de refinarias da Petrobras consiste na manutenção das condições comerciais isonômicas, não discriminatórias e pró-competitivas para todos os agentes de mercado.

Atualmente, a Petrobras estabelece uma política de preços isonômica para todos os agentes atuantes no mercado de determinada refinaria, independente da quantidade a ser adquirida, sendo que o preço somente varia entre refinarias.

Ou seja, o poder de compra/negociação dos compradores é teoricamente igual perante o fornecedor no tocante à variável preço, incentivando a rivalidade entre as distribuidoras de forma equilibrada, em prol da eficiência. Se todos os agentes de mercado adquirirem o produto pelo mesmo valor, a concorrência é mais acirrada, retirando-se a possibilidade de um agente relevante concentrar o mercado por dispor de condições comerciais mais favoráveis perante um dado fornecedor em comparação a agentes “menos relevantes”, por exemplo, o que, em tal hipótese, criaria condições facilitadoras para o monopólio acontecer na distribuição.

É indiscutível a importância dos derivados de petróleo para o desenvolvimento da economia brasileira, bem como a sua função social, principalmente do GLP, motivo pelo qual a existência de concorrência no setor de distribuição deve ser sempre garantida de modo universal.

Mais uma vez, a igualdade de preço para as distribuidoras é uma prática da Petrobras com amparo da ANP, razão pela qual se sugere que essa questão seja considerada na regulação, observando-se tal política de preços para as distribuidoras, em condições não discriminatórias, independente de volume adquirido ou outros fatores.

Ainda com relação às condições comerciais, outros fatores que refletem na rivalidade dos agentes, como, por exemplo, prazo para pagamento, devem ser objeto da regulação setorial supramencionada, estabelecendo critérios técnicos e objetivos para a concessão de benefícios comerciais, a fim de que grupos econômicos com posições relevantes em termos de participação não sejam mais beneficiados e acabem dominando o mercado, de modo a, em última instância, forçar a saída de agentes com menor participação e que são importantes para disciplinar a dinâmica de concorrência no setor.

A necessidade de regulamentação fica ainda mais evidente com a verticalização pretendida por alguns players da distribuição, que estão participando dos processos competitivos para aquisição das refinarias.

Em suma, entendemos que as regras atuais de acesso de produção e condições comerciais de derivados de petróleo devem ser aperfeiçoadas a fim de se tornarem normas oponíveis a qualquer agente de mercado, principalmente aos futuros adquirentes das refinarias, sempre visando à preservação da saudável concorrência no setor de distribuição.

Conforme exposto, as regras atuais podem ser objeto de aprimoramentos, como, por exemplo, o acesso ao produto em uma refinaria ser determinado com base no critério de participação de mercado (*market share*) de uma distribuidora na área de influência daquela refinaria.

A venda das refinarias da Petrobras é um tema de grande relevância para o setor e para o país. Nesse contexto, os pontos ora abordados devem ser refletidos e endereçados com atenção no âmbito da regulação setorial, especialmente para impedir que o monopólio seja desviado da produção para a distribuição. O objetivo é garantir a manutenção e o desenvolvimento da concorrência, sem desvirtuar as condições de competitividade no setor de distribuição.

Por fim, aproveitamos do ensejo para parabenizar esta importante iniciativa de ouvir os agentes de mercado com o intuito de desenvolver e estimular um mercado mais aberto, dinâmico, competitivo e eficiente.

Sendo o que nos cumpria para o momento, colocamo-nos à inteira disposição deste E. Subcomitê para quaisquer esclarecimentos que se fizerem necessários, bem como para a participação nos debates sobre o assunto em tela.

CONSIGAZ DISTRIBUIDORA DE GÁS LTDA.