**Nota Técnica Conjunta nº 001/2019/ ANP-ANAC**

**Rio de Janeiro, 17 de janeiro de 2019.**

**Assunto:** regulação das instalações de armazenamento de combustíveis de aviação em aeroportos, sua operação, modelos de acesso a entrantes e regras de transição, com o objetivo de identificar ações para estimular a competição entre os agentes regulados e reduzir as barreiras técnicas e regulatórias existentes.

**Ref.:** Portaria ANP nº 399, de 10/10/2018, que cria a Grupo Técnico sobre a regulação das instalações de armazenamento de combustíveis de aviação em aeroportos. Processo SEI nº 48610.204039/2018-80.

## I. Introdução

1. A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), por meio da Portaria ANP nº 399, de 10/10/2018, em conjunto com a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), constituiu Grupo Técnico (GT) sobre a regulação das instalações de armazenamento de combustíveis de aviação em aeroportos, sua operação, modelos de acesso a entrantes e regras de transição.

2. O GT tem o objetivo de realizar um diagnóstico situacional, identificando ações para estimular a competição entre agentes regulados e reduzir as barreiras técnicas e regulatórias existentes e, assim, promover uma redução de custos desse combustível.

3. O combustível de aviação representa o maior gasto isolado da aviação comercial brasileira, representado 27,1% dos custos das companhias aéreas em 2017, e, segundo publicação da Associação Brasileira das Empresas Aéreas (Abear), o preço do QAV em voos domésticos é 40% superior aos verificados em países desenvolvidos[1]. Ainda de acordo com a Abear, tal fato

[1]Abear. *Panorama 2017 – O setor aéreo em dados e análises*. Disponível em: http://abear.com.br/uploads/arquivos/dados_e_fatos_arquivos_ptbr/Panorama_2017_300818182913.pdf. Acessado em 12/12/2018.

ocorre, principalmente, em função do critério de formação de preço do produtor monopolista, da tributação e dos custos logísticos.

4. Esta Nota Técnica está subdividida em 9 (nove) seções, além desta introdução. A próxima seção sintetiza o escopo do GT. A seção III traz as atividades realizadas no âmbito do Grupo. A seção IV destaca o papel da ANP na defesa da concorrência. A seção V faz considerações sobre o panorama atual do mercado de combustíveis de aviação. A seção VI retrata o mercado de querosene de aviação no Brasil. Já a seção VII faz breves comentários sobre a composição dos custos do querosene de aviação. A seção VIII apresenta os modelos de distribuição de combustíveis de aviação. A seção IX apresenta os modelos de acesso às infraestruturas. As considerações finais e as recomendações se encontram na última seção.

## II. Escopo

5. Por ser o principal combustível da aviação comercial, optou-se por restringir o escopo do GT para análise do querosene de aviação (QAV-1[2], QAV ou JET-A1), em detrimento da gasolina de aviação (GAV ou Avgas).[3]

6. Apesar de inicialmente restrito ao estudo da regulação das instalações de armazenamento de combustíveis de aviação em aeródromos, o GT também analisou os elos anteriores da cadeia (fornecimento e transporte) e o impacto da tributação nesse mercado, tanto por sua importância para entender o funcionamento do mesmo, como para endereçar possíveis soluções.

## III. Atividades Realizadas

7. Em cerca de três meses, o GT formado pela ANP e pela ANAC realizou reuniões presenciais e por videoconferência entre as equipes de ambas as Agências.

8. Foram promovidas três reuniões com os agentes pertencentes a este mercado: a primeira, na sede da ANAC em Brasília, com as empresas do setor aéreo e os operadores de aeroportos; a segunda, também na ANAC, com as empresas distribuidoras de combustíveis de aviação e uma última reunião, realizada no auditório da ANP no formato de um Workshop, com todos os agentes do setor. Nessas reuniões foram levantadas sugestões e críticas com relação ao atual modelo de distribuição de combustíveis de aviação e debatidos diferentes pontos de vista sobre dificuldades e gargalos do setor.

9. Foi ainda disponibilizado, e divulgado nas reuniões, endereço eletrônico para envio de contribuições por escrito. Uma contribuição conjunta da IATA[4], ALTA[5] e Jurcaib[6], todas representantes de empresas aéreas internacionais, foi encaminhada.

---

[2] Existem dois tipos de querosene de aviação produzido e comercializado no Brasil: o de uso para aviação civil, conhecido pela sigla QAV-1, e o de uso militar, conhecido pela sigla QAV-5.

[3] Em 2018, as vendas de QAV corresponderam a 99,24% do volume total de combustíveis de aviação vendidos no Brasil (7.169.289 $m^3$ de um total de 7.224.367 $m^3$). Disponível em: http://www.anp.gov.br/images/DADOS_ESTATISTICOS/Vendas_de_Combustiveis/Vendas_de_Combustiveis_m3.xls.

[4] International Air Transport Association.

[5] Asociación Latinoamericana y del Caribe de Transporte Aéreo.

[6] Junta dos Representantes das Companhias Aéreas Internacionais do Brasil.

10. A ANP e a ANAC também participaram dos seminários "Competição e Infraestrutura no Mercado de Combustíveis de Aviação", promovido pela FGV-SP, em 29/11/18, e "Concorrência na Aviação Civil", promovido pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), em 12/12/18.

11. Cabe destacar o papel do Cade nestes seminários que, com a participação de Conselheiros e de servidores da Superintendência-Geral (SG), abordou as questões concorrenciais que envolvem o tema.

12. Destaca-se, ainda, a participação de representantes do Ministério de Minas e Energia (MME) nos seminários, reuniões com o setor e em reuniões internas do GT. Essa participação demonstra a relevância do assunto, que passou a fazer parte dos temas abordados pelo Subcomitê de Abastecimento do programa Combustíveis Brasil.

## IV. O Papel da ANP na Defesa da Concorrência

13. Um dos objetivos primordiais das reformas implementadas, a partir da segunda metade da década de 1990, nos setores de infraestrutura, foi a introdução de pressões competitivas em indústrias tradicionalmente caracterizadas por uma organização baseada em monopólios estatais. Como parte deste conjunto de modificações econômicas, legais e institucionais, os preços dos combustíveis foram gradualmente liberados, de modo que, desde 2002, vigora no Brasil o regime de liberdade de preços em todos os segmentos do mercado de combustíveis e derivados de petróleo: produção, distribuição e revenda.

14. No caso específico das indústrias de petróleo e seus derivados, gás natural e biocombustíveis, ficou a cargo da ANP a promoção da livre concorrência e a garantia do abastecimento nacional e a defesa dos interesses do consumidor quanto a preço, oferta e qualidade. A Agência, entretanto, não regula preços nem tampouco a quantidade ofertada, devendo atingir o objetivo legal, quanto a estes aspectos, por meio da proteção do processo competitivo nos mercados.

15. São de extrema importância as ações da Agência tanto em seu aspecto preventivo (buscando evitar o surgimento de estruturas de mercado que afetem o processo concorrencial) quanto em seu aspecto repressivo (através das ações de monitoramento e atuação junto aos demais agentes do Estado). Essas ações, no âmbito da ANP, são realizadas pela Superintendência de Defesa da Concorrência, Estudos e Regulação Econômica (SDR), criada no final de 2016[7].

16. Destaca-se que a aplicação da Lei de Defesa da Concorrência no âmbito da Administração Pública Federal é competência exclusiva do SBDC, formado, a partir da vigência da Lei nº 12.529/2011, pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), autarquia vinculada ao Ministério da Justiça[8] e pela Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (Seae)[9].

[7] Até então, essas atividades eram desempenhadas pela Coordenadoria de Defesa da Concorrência (CDC).

[8] Cabe à Superintendência-Geral do Cade a instauração e a instrução do Processo Administrativo e ao Tribunal Administrativo de Defesa Econômica do Cade seu julgamento.

[9] O Decreto nº 9.266, de 15 de janeiro de 2018, extinguiu a Seae, apontando que a secretaria seria sucedida pela Secretaria de Promoção da Produtividade e Advocacia da Concorrência (Seprac) e pela Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria (Sefel), inclusive quanto ao disposto na Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011. No entanto, a partir da vigência do Decreto 9.976/2019, que aprovou a estrutura regimental do Ministério da Economia, essas secretarias foram extintas e foram criadas a Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade (Seae) e a Secretaria de Avaliação de Políticas Públicas, Planejamento, Energia e Loteria (Secap).

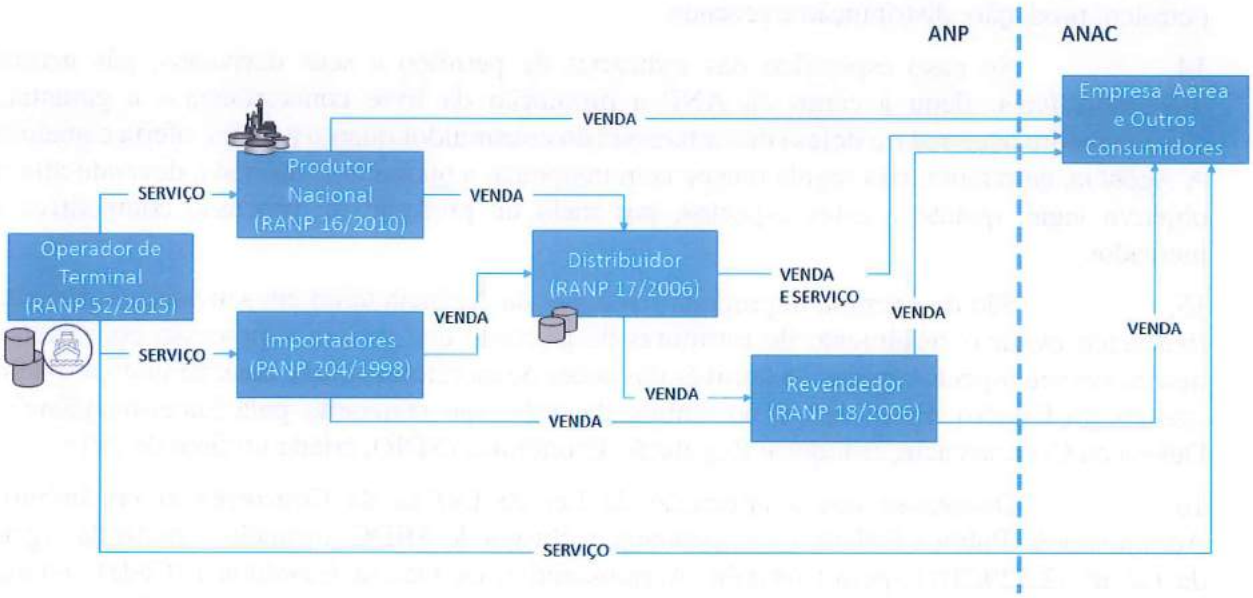
17. No atual desenho institucional, compete à ANP, no âmbito dos mercados por ela regulados, comunicar ao Cade fatos que possam configurar infrações contra a ordem econômica, conforme estabelece o Art. 10 da Lei n. º 9.478/97[10].

18. A Agência não está obrigada a comunicar toda e qualquer denúncia recebida, mas apenas aquelas que, após exame técnico, julgar representarem, de fato, indícios de infração à ordem econômica. O Cade, por sua vez, com base nos fatos comunicados pela ANP, pode instaurar um processo administrativo contra as empresas representadas (caso julgue que há indícios suficientes para eventual condenação), ou, caso avalie que os indícios existentes não são fortes o suficiente para instauração imediata de um processo administrativo, a Superintendência-Geral do Cade pode promover inquérito administrativo para obter informações adicionais acerca da conduta investigada e dos mercados atingidos pela alegada prática anticoncorrencial.

19. Cumpre esclarecer que o fundamento primordial da defesa da concorrência é a defesa do interesse comum, uma vez que a teoria econômica moderna conclui que a melhor situação para a sociedade é o ambiente competitivo. O foco da atuação não é a proteção de um concorrente, ou de um grupo de concorrentes, mas sim do processo competitivo. Isto porque nem todos os atos emanados de determinado agente, sejam eles legítimos ou não, podem afetar o processo competitivo nos mercados.

## V. Panorama Atual

*Figura 1- Desenho esquemático do mercado de combustíveis de aviação*




Fonte: Elaboração Própria

20. A produção de combustíveis de aviação é realizada através da atividade de refino de petróleo, que abrange a construção, modificação, ampliação de capacidade e operação de Refinaria de Petróleo, regulamentada pela Resolução ANP nº 16/2010.

21. O suprimento de combustíveis de aviação (QAV e GAV) ao mercado é realizado através das atividades de distribuição e de revenda, reguladas, respectivamente, através das Resoluções ANP nº 17/2006 e nº 18/2006.

[10] Como forma de promover ou melhorar a concorrência e de aumentar a eficiência da regulação e fiscalização dos setores econômicos por ela regulados, a ANP celebrou, em 03/04/2013, o Acordo de Cooperação Técnica nº 006/2013 com o CADE (renovado, em 23/03/2018, por mais 10 anos), que estabelece mecanismos para a agilização dos procedimentos relativos à prevenção e à repressão de infrações da ordem econômica no setor de petróleo, seus derivados e gás natural.

22. Nas Resoluções citadas no item acima e na Resolução ANP nº 16/2010 não há vedação para venda direta de QAV ou de GAV (acesso ao produto) produzido pelo operador de Refinaria (produtor) para a empresa de serviços aéreos ou qualquer outro tipo de consumidor final destes combustíveis. Também não localizamos vedação para uma empresa aérea tornar-se importadora deste tipo de combustível. Contudo, não foi regulamentada a forma de entrega do produto a este consumidor e tampouco como se daria a armazenagem para consumo independente nos aeródromos. Pressupõe-se que haveria necessidade de as empresas aéreas contratarem serviços especializados dos agentes do setor de combustíveis, uma vez que diversas normas técnicas precisam ser seguidas para o manuseio dos combustíveis de aviação, tais como a norma ABNT NBR 15216.

23. De acordo com o art. 19 da Resolução ANP nº 17, de 26/07/2006, o distribuidor de QAV somente poderá comercializar combustível com (i) outro distribuidor de combustíveis de aviação; (ii) revendedor vinculado ou independente que possuir instalação de tancagem localizada em PAA autorizada pela administração aeroportuária local a operar, quando instalada em aeródromo público, ou pelo proprietário, quando em aeródromo privado; e (iii) consumidor, para abastecimento de aeronaves, somente em aeródromo em que dispuser de instalação de tancagem localizada em PAA, e para entrega em instalação de ponto de abastecimento.

24. Diferentemente do mercado de combustíveis automotivos, a etapa de revenda não é obrigatória para o abastecimento final do equipamento, neste caso, a aeronave. As empresas autorizadas para as atividades de distribuição e revenda, em teoria, competem. Mas, na prática, o que se observa é que os grandes clientes da aviação comercial são supridos majoritariamente pelos distribuidores, enquanto que na aviação executiva há uma competição entre distribuidores e revendedores.

25. Enquanto que no mercado de distribuição de combustíveis automotivos existem 156 (cento e cinquenta e seis) empresas autorizadas pela ANP para exercer essa atividade, estão autorizados à atividade de distribuição de combustíveis de aviação apenas 7 (sete) empresas. Já para atividade de revenda, são 274 (duzentos e setenta e quatro) postos autorizados em aeródromos.

26. Ao contrário da regulação do setor de distribuição de combustíveis automotivos, que impõem barreiras de entrada com relação ao capital social mínimo, à propriedade de base própria e ao porte mínimo das instalações de armazenamento de combustíveis, a regulamentação atual desse setor não dispõe de barreiras legais de entrada à atividade de distribuição de combustíveis de aviação, bastando, para tanto, somente uma autorização da ANP para exercer a atividade em nível nacional.

27. Ainda assim, o mercado concentra-se em apenas 3 (três) empresas, que detêm 99,6% do mercado de distribuição de QAV: Petrobras Distribuidora (BR), Raízen e Air BP[11]. Cabe então avaliar se existem outras possíveis barreiras à entrada.

28. O caso da Air BP[12] – uma entrante relativamente recente no mercado que já possui razoável participação de mercado – poderia sugerir a ausência de barreiras significativas à entrada. Contudo, a análise do histórico da entrada desta empresa revela que essa participação de mercado somente foi alcançada, em boa medida, em função das condicionantes estabelecidas pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica - Cade para aprovação da fusão entre Shell e Cosan, que

[11] Dado de movimentação das empresas enviados para o SIMP (Sistema de Informações de Movimentações de Produtos) no ano de 2018.

[12] Para ter acesso ao QAV, a Air BP construiu um ramal dutoviário de 8" derivando-se do duto de querosene de aviação (QAV RE-10"-0370595) da PETROBRAS que interliga a Refinaria REDUC à Base de Armazenamento e Distribuição da BR no Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro.

incluíam a transferência dos direitos de participação então detidos pela Cosan em diversos PAAs, os quais foram então adquiridos pela Air BP[13].

29. Outras empresas do setor, que não as três acima citadas, têm alegado: (i) dificuldades para ingressarem em aeroportos, possivelmente pela imposição de barreiras pelas empresas dominantes ao acesso à infraestrutura existente (tancagem de distribuidoras, dutos da PETROBRAS e hidrantes de aeródromos) ; e (ii) impossibilidade de aquisição do QAV do único produtor nacional, ou seja, não conseguem comprar o combustível nas refinarias, em função da entrega exclusivamente dutoviária: as empresas alegam dificuldade de interconexão dutoviária com as refinarias, em função do custo, já a PETROBRAS alega que a exigência de modal se faz em função de critérios de segurança operacional.

30. Com relação à alegação da PETROBRAS de que o transporte rodoviário, em detrimento do dutoviário, seria impossibilitado por questões de segurança operacional, verifica-se que a mesma carece de maior fundamentação técnica, uma vez que tanto a norma nacional ABNT NBR 15216 como as normas internacionais, permitem o transporte dutoviário, rodoviário e aquaviário. Soma-se a isso o fato de que todos os aeródromos brasileiros, à exceção dos aeroportos de Guarulhos e do Galeão (os únicos do país que possuem conexão dutoviária), são abastecidos exclusivamente através do modal rodoviário.

31. Essas duas questões, que podem limitar a competição no setor, serão abordadas adiante através da comparação do modelo atual de distribuição de QAV com outros modelos existentes e da análise do fornecimento do produto (produção interna ou mercado externo).

## VI. O Mercado de Querosene de Aviação no Brasil

32. O querosene de aviação (QAV) é um subproduto do petróleo. Segundo dados da ANP[14], em 2017, o Brasil contava com 18 (dezoito) refinarias, das quais 9 (nove) produziram o combustível (todas pertencentes à Petrobras). As refinarias localizadas na Região Sudeste responderam por 81,07% (5,0 milhões de $m^3$) desse volume, sendo que as localizadas em São Paulo foram responsáveis por 51,94% (3,2 milhões de $m^3$) da produção total[15].

33. O consumo de QAV, assim como a produção, está concentrado na Região Sudeste, onde estão localizados os principais aeroportos brasileiros. Em 2017, o consumo de QAV nessa região representou 63,6%[16] do total.

34. As importações de QAV, em 2017, representaram 9,39% da oferta do produto. O Porto de Suape foi responsável por 95,52% das importações, seguido pelo Porto de Santos com 0,52%[17]. Com base no estabelecido pela Portaria ANP nº 204, de 29/12/1998, em 2017, 34 (trinta e quatro)[18] agentes estavam autorizados a exercer a atividade de importação de QAV no Brasil.

35. Apesar da Lei nº 9.478/97[19] estabelecer que o mercado de QAV no Brasil é livre, não existindo monopólio legal neste, ressalta-se que não há outros produtores desse combustível

---

[13] Para mais detalhes, ver Atos de Concentração 08012.004341/2009-73 e 08012.012062/2011-06 do Cade.

[14] http://www.anp.gov.br/images/Palestras/Desafios_Combustiveis_de_Aviacao/SAB.pdf . Acessado em 12/12/2018.

[15] Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis 2017. Disponível em: http://www.anp.gov.br/images/publicacoes/anuario-estatistico/2017/anuario_2017.pdf . Acessado em 12/12/2018.

[16] Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis 2017. Disponível em: http://www.anp.gov.br/images/publicacoes/anuario-estatistico/2017/anuario_2017.pdf . Acessado em 12/12/2018.

[17] Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis 2017. Disponível em: http://www.anp.gov.br/images/publicacoes/anuario-estatistico/2017/anuario_2017.pdf . Acessado em 12/12/2018.

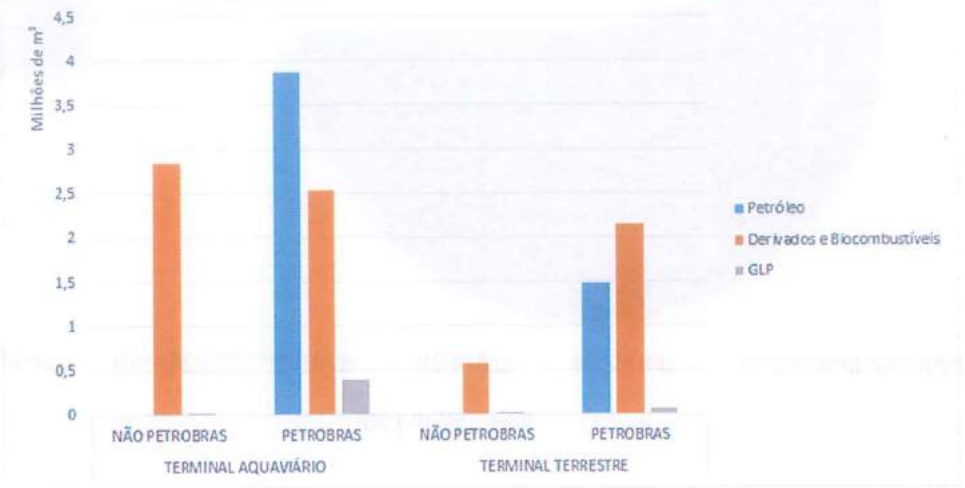
[18] Dados do SIMP.

[19] BRASIL, Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9478.htm . Acessado em 12/12/2018.

no Brasil, além da Petrobras, o que demonstra um monopólio *de fato* na oferta de combustíveis. Ademais, apesar das importações de QAV estarem liberadas em todo território nacional desde 1998 e os preços serem definidos pelo próprio mercado desde julho de 2001, a Petrobras também é a principal importadora desse combustível, com 99,13% do volume total importado em 2017[20].

36. No segmento de transporte, a Petrobras é a proprietária de 100% dos oleodutos de transporte, além de possuir 57,72% da capacidade de armazenagem para combustíveis em terminais, constituindo-se um monopólio *de fato* no transporte dutoviário de combustíveis (dutos de transporte e terminais terrestres ligados a oleodutos).

***Figura 2- Capacidade de Armazenagem em Terminais (em milhões de m³)***



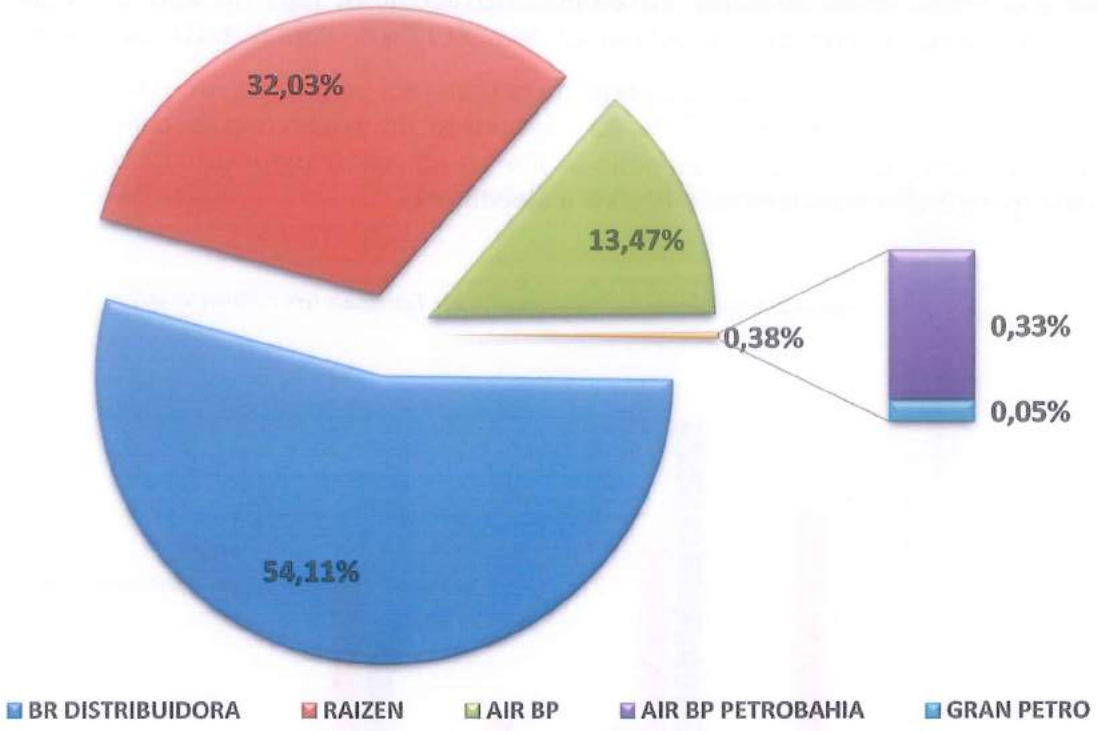

Fonte: ANP/SIM

37. No segmento de distribuição de QAV no Brasil estão presentes 7 (sete) empresas, sendo que, como já informado, 3 (três) delas respondem por 99,6% de participação nesse elo da cadeia. Fazem parte do segmento de distribuição de QAV no Brasil: BR Distribuidora, Raízen, Air BP, Air BP Petrobahia, Petrobahia, Gran Petro e Rede Sol. A Figura 3 retrata o *market share* dessas distribuidoras em 2018.

38. Como pode ser notado na Figura 3, a BR é a líder no mercado nacional de distribuição de QAV, com 54,11% de participação, seguida pela Raízen, com 32,03%, e pela Air BP, com 13,47%. A Air BP Petrobahia e a Gran Petro tiveram, respectivamente, 0,33% e 0,05% de participação nesse segmento em 2018.

[20]Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis 2017. Disponível em: http://www.anp.gov.br/images/publicacoes/anuario-estatistico/2017/anuario_2017.pdf . Acessado em 12/12/2018.

*Figura 3 – Market Share das distribuidoras de querosene de aviação no Brasil - 2018.*




Fonte: SIMP/ANP.

39. Já na última etapa da cadeia, a atuação é bem mais pulverizada. Em 2017, os revendedores de combustíveis de aviação somavam 274 (duzentos e setenta e quatro)[21].

## VI.1 Barreiras à Entrada, Diferenciação do Produto e Integração Vertical

40. O QAV deve atender às especificações técnicas normatizadas pela ANP e que constam na Resolução ANP nº 37[22], de 02/12/2009, dessa Agência. De acordo com o documento, é necessário que o QAV siga características quanto à aparência, composição, fluidez, combustão, corrosão, estabilidade, contaminantes e condutividade. Dessa forma, o QAV pode ser considerado um produto homogêneo, sendo sua concorrência realizada via preços.

41. A Petrobras, única produtora do produto em território nacional, atua de forma verticalmente integrada, estando presente ao longo de toda a cadeia da indústria petrolífera: produção do petróleo, refino, transporte e distribuição de QAV. Essa atuação vertical permite o acesso a um maior conjunto de informações quanto à efetiva distribuição de combustível pelos demais ofertantes.

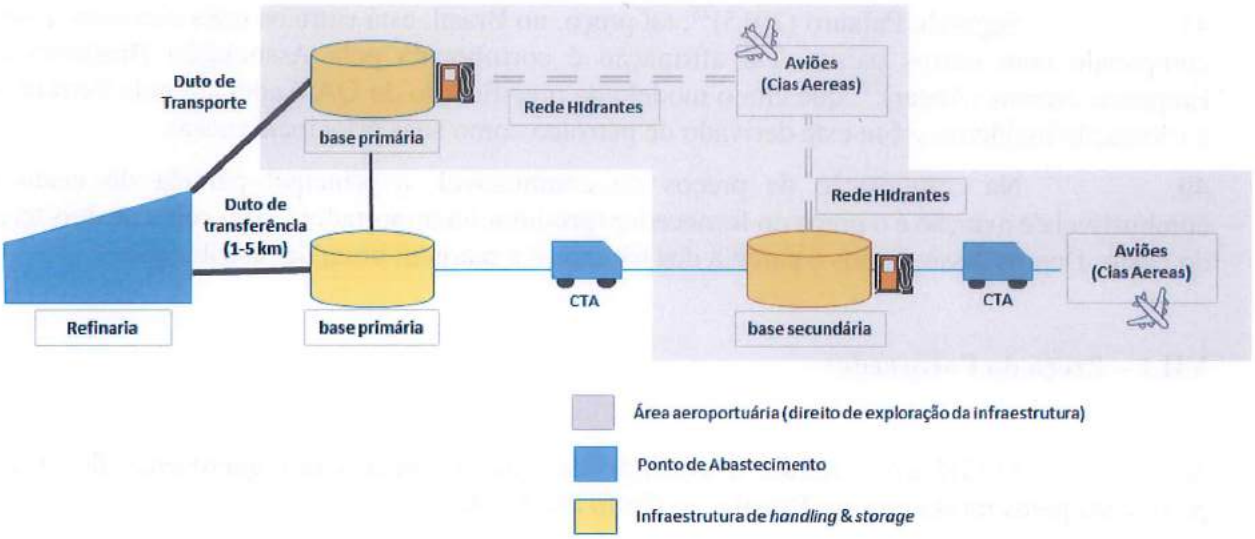
42. Colomer (2010)[23] destaca que a assimetria de custos de transação entre a empresa atuante e os potenciais entrantes ajuda a explicar a existência da integração vertical nessa indústria.

[21] http://www.anp.gov.br/images/Palestras/Desafios_Combustiveis_de_Aviacao/SAB.pdf. Acessado em: 12/12/2018.
[22] Que encontra-se em processo de revisão pela ANP: http://www.anp.gov.br/consultas-audiencias-publicas/concluidas/4890-consulta-e-audiencia-publicas-n-27-2018
[23] COLOMER, M. *Estruturas de Incentivo ao Investimento em Novos Gasodutos: Uma Análise Neo-Institucional do Novo Arcabouço Regulatório Brasileiro.* Tese de Doutorado. Instituto de Economia/Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010.

> "De fato, a estrutura industrial definida pela lei 9.478 e herdada do modelo de monopólio estatal cria uma importante assimetria de custos de transação em relação à empresa estabelecida (Petrobras) e as empresas entrantes. Assim, embora os custos de transação para a Petrobras sejam reduzidos, em função da integração vertical *di facto*, para os demais potenciais investidores eles se mostram, elevados." (Colomer, 2010, p. 237)

43. No que diz respeito ao mercado de distribuição de QAV, Lucinda (2015)[24] destaca que dentro dos aeródromos, da tancagem do Parque de Abastecimento de Aeronaves (PAA)[25] até as aeronaves, o QAV pode ser transportado de duas formas: por caminhão tanque abastecedor (CTA) ou por meio de uma rede subterrânea de hidrantes, com o emprego de um caminhão tanque de serviço, que faz a interligação entre o hidrante e a aeronave, como pode ser visto na Figura 4.

*Figura 4- Estrutura para Abastecimento de Aeronaves*




Fonte: Elaboração própria, adaptada de FERRES

44. Palauro (2015)[26] destaca que as barreiras à entrada no mercado de distribuição de combustíveis de aviação estão associadas a duas fontes: barreiras legais e barreiras econômicas. As barreiras legais são impostas pela legislação vigente e têm como objetivo regular e disciplinar a atividade econômica em um determinado mercado. A distribuição de QAV envolve a autorização da ANP, bem como permissão para acesso ao espaço operacional nos aeroportos para o armazenamento do combustível.

45. Considerando ainda as informações de Palauro (2015)[27], as barreiras econômicas à entrada nesse mercado são aquelas oriundas da estrutura física existente no aeroporto no momento da operação de abastecimento. Isso porque a empresa distribuidora deve possuir, além do acesso

[24] LUCINDA, C. R. *Parecer Competição no Mercado de Combustível de Aviação.* Livre-Docente pela USP/FEA-RP, 2015.

[25] A Resolução ANP nº 18, de 26/07/2016, no inciso XV, define o PAA como um conjunto de instalações fixas, compreendendo os tanques, equipamentos e prédios, de manutenção, administração e outros, que tem por objetivo, distribuir, armazenar e receber combustíveis de aviação. Tais instalações são localizadas dentro de aeródromo, e tem de estar de acordo com as normas da ABNT, da administração aeroportuária local, do órgão ambiental competente e da administração pública relevante.

[26] PALAURO, G. R. *Caracterização do mercado de combustível de aviação: um estudo de Organização Industrial.* Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz". Universidade de São Paulo. Piracicaba, 2015.

[27] Idem Nota de Rodapé nº 26.

ao produto, também às instalações da base de distribuição (PAA) para envio do produto para as aeronaves via CTA e/ou rede subterrânea de hidrantes, como pode ser observado na Figura 4.

46. Desta forma, dependendo do volume comercializado de QAV e das características físicas do aeródromo e seu entorno, o acesso ao PAA e à rede de hidrantes pode representar significativa vantagem competitiva à firma incumbente. As especificidades de cada aeródromo devem ser levadas em consideração para a tomada de decisão sobre a forma mais eficiente de abastecimento das aeronaves (se por CTA´s ou por rede de hidrante).

## VII. Composição de Custos do Querosene de Aviação

47. O preço do querosene de aviação ao consumidor final varia como consequência do preço no produtor, dos tributos estaduais e federais incidentes ao longo da cadeia de comercialização (PIS/Pasep e Cofins, Cide e ICMS), dos custos e despesas operacionais de cada empresa e das margens de distribuição e de revenda.

48. Segundo Palauro (2015)[28], tal preço, no Brasil, está entre os mais elevados quando comparado com outros países. Tal afirmação é corroborada pela Associação Brasileira das Empresas Aéreas (Abear)[29], que cita o modelo de precificação do QAV adotado pela Petrobras e a tributação incidente sobre este derivado de petróleo como suas principais causas.

49. Na composição de preços do combustível, a principal parcela do custo do combustível de aviação é o preço do fornecedor (produtor ou importador), com cerca de dois terços do custo. Depois disso, temos a parcela dos tributos e a margem bruta da distribuição.

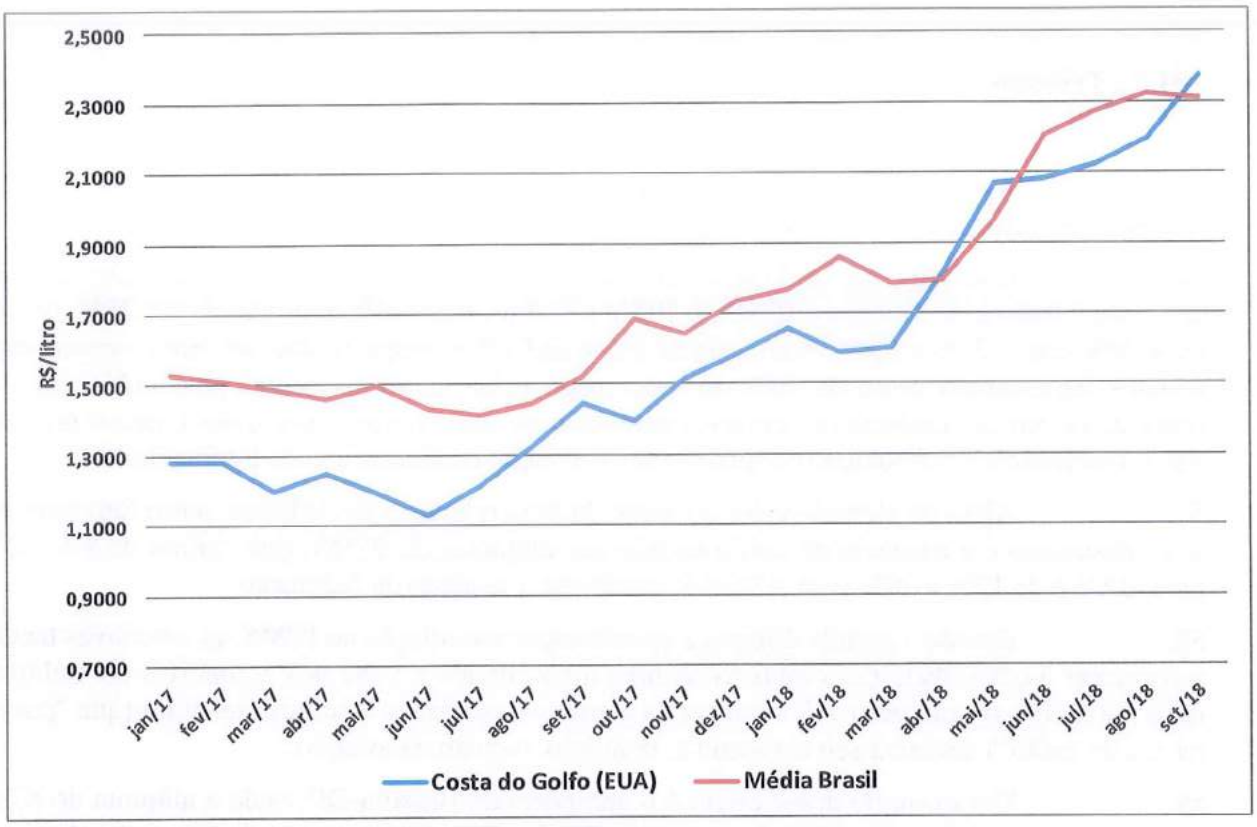
### VII.1 – Preço do Fornecedor

50. O Gráfico 1 retrata a evolução dos preços médios dos querosenes de aviação praticados pelos produtores no Brasil e no Golfo dos EUA.

**Gráfico 1 – Evolução dos preços médios praticados pelos produtores de querosene de aviação no Brasil e no Golfo dos EUA (R$/litro) – janeiro de 2017 a setembro de 2018.**

[28] Idem Nota de Rodapé nº 26.

[29] ABEAR. *Panorama 2017 – O setor aéreo em dados e análises*. Disponível em: http://abear.com.br/uploads/arquivos/dados_e_fatos_arquivos_ptbr/Panorama_2017_300818182913.pdf. Acessado em 12/12/2018.




Fonte: Elaboração própria a partir dos dados informados pela Platts para a Costa do Golfo EUA (Jet Kero 54 USGC Prompt Pipeline) e pela ANP para a Média Brasil.

51. A grande crítica que é feita com relação à formação de preços pelo único fornecedor nacional de combustíveis de aviação, a Petrobras, é que, apesar de 92%[30] do QAV vendido no país ser refinado aqui, o modelo praticado é o de Preço de Paridade de Importação.

52. A empresa parece buscar maximizar o retorno financeiro de suas operações tendo como parâmetro o custo de oportunidade frente ao preço internacional do produto, o que é assegurado pelas condições estruturais do mercado na oferta primária, seja do ponto de vista logístico ou de produção do combustível nas refinarias. Assim, a posição dominante da Petrobras permite a definição e a elevação unilateral de preços sem que haja reação por parte de concorrentes efetivos ou potenciais, inexistindo contestação. Tal contestação poderia ser feita por duas vias: concorrência ou importação.

53. A ausência de concorrentes no refino nacional é, atualmente, a grande discussão do setor de Óleo e Gás do país e suas consequências vão além do setor aéreo, passando pela formação de preço de todos os derivados de petróleo. Como demonstrado pela crise de abastecimento de maio de 2018, esse assunto é urgente e deve ter prioridade tanto na Agência reguladora responsável pelo setor, a ANP, como pelo órgão de defesa da concorrência do país, o Cade.

54. Já a contestação via importação de QAV esbarra em três dificuldades: escala, controle de qualidade e concorrência com a infraestrutura do sistema Petrobras. O QAV possui elevadas exigências de qualidade e pode perder sua especificação facilmente, o que eleva os custos de transporte do produto. Adicionalmente, a falta de escala dificulta a importação e a grande infraestrutura instalada do sistema Petrobras (terminais, bases e dutos) facilita a importação apenas por esse agente. Corrobora esse raciocínio o fato que, no ano de 2017, 99,13% do QAV foram importados pela Petrobras, enquanto que apenas 0,87% foram importados por terceiros[31].

[30] Idem Nota de Rodapé nº 29.
[31] Dados do SIMP.

## VII.2 - Tributos

55. Apesar de não ser a competência dessa Agência ou desse GT dispor sobre o modelo tributário do setor, sua divulgação é importante para o entendimento de seus efeitos.

56. Conforme apontado pela ABEAR (2017)[32], sobre o querosene de aviação destinado aos voos domésticos incidem o ICMS, o PIS e a Cofins, cujas alíquotas são de até 25%, no caso do ICMS, e de 1,25% e 5,8%, nos casos do PIS e da Cofins, respectivamente. Em conjunto, esses tributos representam cerca de 20% do valor pago pelas empresas aéreas pelo QAV em voos domésticos. Em decorrência de acordos internacionais multilaterais[33] dos quais o Brasil faz parte, não há incidência de tributação no querosene de aviação destinado a voos internacionais.

57. Além do elevado valor absoluto da fatia referente aos tributos, outro fato relevante a ser destacado é a ausência de uniformidade nas alíquotas de ICMS, que variam de 4% a 25% para QAV e de 17% a 30% para AVGAS, conforme a unidade da federação.

58. Devido a grande diferença na tributação em relação ao ICMS, as aeronaves tendem a abastecer a quantidade de combustíveis para o voo de ida e volta nos aeroportos com alíquota mais baixa. Por ser um peso adicional para a aeronave, carregar o combustível extra (que "passeia na asa do avião") aumenta seu consumo e, com isso, o custo da aviação.

59. Um exemplo desse efeito é o aeroporto de Brasília-DF, onde a alíquota do ICMS foi reduzida de 25% para 12% (com possibilidade de redução para até 7%, dependendo da frequência de voos internacionais e nacionais das companhias aéreas)[34], tornando-se, assim, um dos principais *HUBs* aéreos do país. Apesar dos efeitos benéficos de uma redução de tributos, por ser suprido majoritariamente pela Refinaria Gabriel Passos (REGAP), essa redução tornou mais aparente essa distorção. Por exemplo, em um voo de ida e volta para São Paulo-SP, o QAV viaja mais de 700 km de caminhão-tanque, de Betim-MG à Brasília-DF, e depois viaja mais de 1.000km dentro do tanque da aeronave até São Paulo-SP para a utilização no trecho de volta.

## VII.3 – Margem Média Bruta de Distribuição

60. De acordo com Palauro (2015)[35], a margem de distribuição de QAV inclui os custos e responsabilidades na logística entre as refinarias e os aeroportos, controle de qualidade do combustível, manutenção de padrões de operação internacionais, investimento em infraestrutura e administração e crédito aos clientes.

---

[32] Idem Nota de Rodapé nº 1.

[33] A isenção de tributação sobre combustíveis consumidos em voos internacionais consta da maior parte dos acordos bilaterais e multilaterais assinados entre os Estados, e se baseia na interpretação do item "a" do artigo 24 da Convenção de Chicago: "*a) Aircraft on a flight to, from, or across the territory of another contracting State shall be admitted temporarily free of duty, subject to the customs regulations of the State.* ***Fuel****, lubricating oils, spare parts, regular equipment and aircraft stores* ***on board an aircraft of a contracting State, on arrival in the territory of another contracting State and retained on board on leaving the territory of that State shall be exempt from customs duty, inspection fees or similar national or local duties and charges.*** *This exemption shall not apply to any quantities or articles unloaded, except in accordance with the customs regulations of the State, which may require that they shall be kept under customs supervision.*"

[34] Decreto Estadual nº 39.131, de 15 de junho de 2018.

[35] Idem Nota de Rodapé nº 26.

61. Apesar de ser a menor parcela na composição de custos do combustível de aviação, a margem média bruta de distribuição de QAV demandou especial atenção do GT, pois, como demonstrado, o segmento de distribuição é muito concentrado.

62. De acordo com a Abear (2017)[36], os fornecedores de combustível de aviação conseguem repassar seus custos às empresas aéreas e administrar suas margens sem grandes dificuldades, porque o setor é muito concentrado e seu produto, estocável.

63. Além disso, existem alegações de que a margem bruta das distribuidoras é maior do que o divulgado pelas mesmas e do que a média mundial.

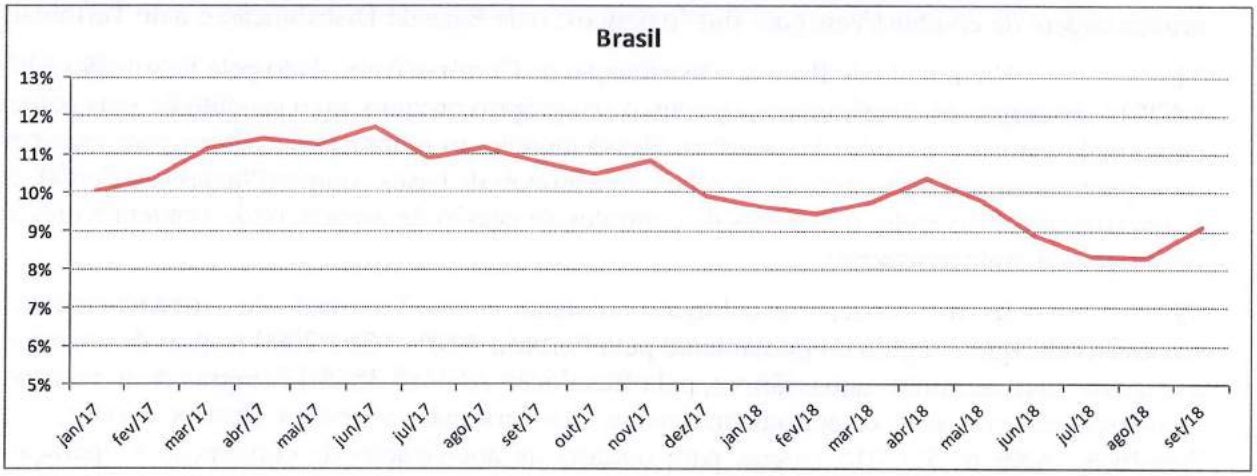
64. Há também divergência entre os dados levantados pelas distribuidoras, setor aéreo e estudos acadêmicos. Dependendo do período e do interlocutor, temos margens médias brutas de distribuição que variam entre 4% e 13%.

65. Portanto, por sua competência regulatória e por ser o órgão que agrega e consolida esses dados no país, a ANP levantou, junto ao setor, informações pertinentes sobre o assunto.

66. Por meio dos Ofícios nº 27, 28, 29, 30, 31, 32 e 36/2018/SDR-e-ANP, foi solicitado que as distribuidoras de QAV enviassem a esta Agência os preços médios de compra (R$/litro) e venda (R$/litro) de QAV, ponderados pelos volumes, assim como os volumes mensais adquiridos e comercializados, por Estado da Federação (destino), para o período compreendido entre janeiro de 2017 e setembro de 2018, sem incidência de tributos.

67. Assim, entre janeiro de 2017 e setembro de 2018, a margem bruta de distribuição de QAV no Brasil apresentou uma média de 9,97%. Sua evolução, para o período de análise, é retratada no Gráfico 2 abaixo.

**Gráfico 2 – Evolução da margem média bruta de distribuição de QAV – janeiro de 2017 a setembro de 2018.**

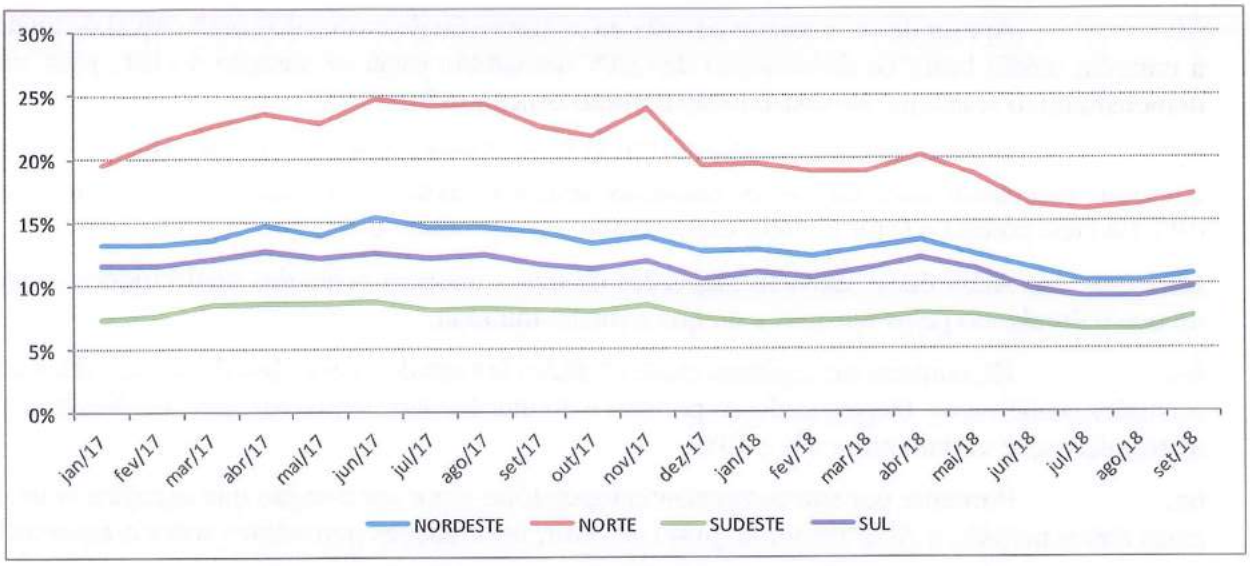



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados informados pelas distribuidoras de QAV.

68. O Gráfico 3 traz a evolução da margem média bruta de distribuição de QAV segmentada por região do país. Não foi possível calcular a margem média bruta de distribuição de QAV para a região Centro-Oeste devido ao fato de não ter sido informado pelas distribuidoras o preço médio de compra em tal região.

**Gráfico 3 – Evolução da margem média bruta de distribuição de QAV por região – janeiro de 2017 a setembro de 2018.**

[36] Idem Nota de Rodapé nº 20.




Fonte: Elaboração própria a partir dos dados informados pelas distribuidoras de QAV.

69. Nota-se que a região Norte apresentou, durante todo o período analisado, uma margem de distribuição maior que as demais regiões do país. O que evidencia a relação entre a margem bruta e a disponibilidade de infraestrutura de distribuição.

## VIII. Modelos de Armazenagem de Combustíveis para Fins Logísticos

70. Pela atual regulamentação da ANP, existem no Brasil dois modelos para a armazenagem de combustíveis para fins logísticos: o de Base de Distribuição e o de Terminal.

71. No modelo de Base de Distribuição de Combustíveis, dado pela Resolução ANP nº 58/2014, as empresas distribuidoras operam o seu próprio produto, ou o produto de seus parceiros comerciais, em suas próprias instalações. Nesse modelo, as empresas são livres para escolherem ou negarem o acesso a parceiros comerciais, seja através de bases compartilhadas (ou *Pools*), onde o investimento é dividido, ou através de contratos de cessão de espaço, onde vendem a prestação de serviço de armazenamento.

72. Já no modelo usualmente adotado[37] em Terminal de armazenamento de combustíveis, que é regido conjuntamente pela Portaria ANP nº 251/2000 (regras de livre acesso a terceiros para terminais aquaviários), pela Resolução ANP nº 35/2012 (regras de livre acesso a oleodutos de transporte e, consequentemente, aos terminais terrestres ligados a estes) e pela Resolução ANP nº 52/2015 (regras para outorga de autorização de construção e operação de terminais), uma empresa, em geral um operador logístico, é responsável pela operação das instalações e pela prestação de serviço de movimentação (troca de modal) e armazenamento de combustíveis de terceiros (geralmente de distribuidoras, produtores e importadores).

73. Ressalta-se a existência de regras que garantem o acesso de terceiros aos Terminais Aquaviários e aos Terminais Terrestres ligados aos oleodutos de transporte. Além disso, por não concorrerem diretamente com seus clientes, no modelo de negócio do Operador Logístico, em

[37] Não é vedado ao operador de terminal a operação com produtos próprios. As regras de distribuidores e produtores de combustíveis é que vedam onde o produto pode ser comercializado. Existem instalações classificadas como terminais que movimentam produto próprio e são operadas por empresas que não são operadores logísticos, e que não prestam serviços a terceiros, tais como a petroquímica BRASKEM. Isto ocorre porque no passado instalações que movimentam combustíveis, e que não são operadas por distribuidoras, receberam este tipo de classificação.

tese, há interesse deste em otimizar a operação e em maximizar a ocupação das instalações, para que mais empresas possam contratar os serviços disponíveis nos terminais.

74. Com relação especificamente ao QAV, para efeito de comparação, são expostos, brevemente, quatro possíveis modelos para a comercialização e armazenamento este produto nos aeródromos: o de *Self-Supply* (**VIII.1**), o de Base de Distribuição com regra de aceso (**VIII.2**), o de Operador Logístico (**VIII.3**) e o Modelo Atual (**VIII.4**).

75. É mister ressaltar que os modelos apresentados são fruto de estudos iniciais e que, para sua adoção, análises adicionais devem ser efetuadas, sob o risco dos possíveis ganhos serem suplantados por grandes impactos negativos.

76. Também destacamos que esses modelos podem, eventualmente, coexistir, e sua adoção depende de uma análise do porte e da infraestrutura de distribuição existente no aeródromo.

### VIII.1 – Suprimento Próprio de QAV pelas Cias Aéreas (*Self-Supply*)

77. Através desse modelo, as próprias companhias aéreas compram o combustível de aviação diretamente do produtor nacional ou do mercado externo. O abastecimento da aeronave (*into-plane*) poderia ser realizado pela própria companhia aérea, pela distribuidora de combustíveis ou por uma terceira empresa especializada (prestador de serviço), como pode ser visto na Figura 1, apresentada anteriormente.

78. O ponto central desse modelo é que as companhias aéreas poderiam comprar diretamente o QAV e, assim, tanto ganhar pela negociação de grandes volumes, quanto reduzir custos, pela diminuição de um ou mais elos da cadeia (distribuição e revenda).

79. É importante ressaltar que esse modelo já é permitido pela regulação da ANP, através das Resoluções ANP nº 16/2010 (produtores) e nº 12/2007 (ponto de abastecimento), porém seria necessário aprimorar ou explicitar alguns instrumentos para o efetivo acesso ao produto na refinaria e à infraestrutura (terminais aquaviários e dutos de transporte).

80. Cabe ressaltar que em 2018 a empresa LATAM solicitou acesso à infraestrutura da PETROBRAS, operada pela TRANSPETRO, para utilizar terminais e dutos para a importação de QAV. Contudo, nas reuniões com os representantes do GT nenhuma das empresas aéreas presentes se mostrou interessada no *self-supply*.

81. Esse modelo pode coexistir com os demais modelos apresentados a seguir.

### VIII.2 – Regra de Acesso de Terceiros para as Bases Compartilhadas

82. Através dessa proposta, é mantido o modelo atual de distribuição de combustíveis de aviação, porém é acrescentada, via regulação, um instrumento de acesso (*third party access*) à infraestrutura já existente nos aeroportos, isto é, à tancagem operada pelas distribuidoras.

83. Seria necessário um estudo mais aprofundado para decidir sobre quais tipos de infraestrutura seria dado o acesso (se só à rede de hidrantes ou se à base de combustível como um todo e à rede de hidrantes).

84. Também seria necessário estabelecer critérios de entrada e de remuneração sobre o uso das infraestruturas compartilhadas.

85. Destaca-se que esse modelo, que visa garantir o compartilhamento de infraestrutura, só se apresentou como necessário em aeródromos que dispõem de rede de hidrantes

ou possuem severas restrições de espaço físico (área para construção de tancagem), impedindo a construção de novas bases de armazenamento de combustível individualizadas. Isto porque o acesso aos hidrantes depende operacionalmente do compartilhamento da tancagem e porque em locais atendidos por CTA e com área disponível não há necessidade de obrigar o acesso de terceiros.

86. Com esse modelo é esperado uma maior competição inicial devido ao baixo custo de investimento para a entrada no aeródromo.

87. Também é esperado que, devido ao compartilhamento de instalações que já possuem acesso ao combustível de aviação, esse modelo solucione a questão de acesso ao produto, possibilitando de forma imediata a entrada de mais concorrentes nesse mercado.

88. Dentre outros possíveis impactos pela sua adoção, pode-se apontar a possibilidade de diminuição nos investimentos em infraestrutura de armazenamento de combustíveis em aeródromos, devido ao risco de se investir em um ativo que possa ser utilizado por terceiros. Nesse sentido, seria necessário avaliar um prazo temporal para exclusividade de uso ao primeiro investidor.

89. Também será necessário avaliar a necessidade de padronização operacional e técnica da empresa para a operação em conjunto. Neste sentido, cabe a ANP, juntamente com a ANAC, e não aos distribuidores, determinar quais serão as restrições necessárias, de forma a evitar a adoção de critérios excessivamente rígidos pelos atuais incumbentes, que funcionem como barreiras à entrada.

### VIII.3 – Operadores Logísticos de Combustíveis em Aeródromos

90. Nesse modelo, o Operador Logístico é responsável pela operação de toda a infraestrutura de armazenamento de combustíveis de aviação no aeródromo, ficando as distribuidoras responsáveis apenas pela comercialização do produto e, a depender do modelo aplicado, do abastecimento de aeronaves (*into-plane*).

91. Esse modelo possibilita o compartilhamento controlado da infraestrutura de armazenamento de combustíveis, enquanto preserva o interesse de investimentos por parte do Operador Logístico ou do Administrador do aeroporto (de acordo com a variação do modelo adotado).

92. Também, devido a esse compartilhamento de infraestrutura, que já possuem acesso ao combustível de aviação, esse modelo soluciona a questão de acesso ao produto, possibilitando de forma imediata a entrada de mais concorrentes nesse mercado.

93. Por acrescentar mais um elo na cadeia de fornecimento de combustíveis, há risco de que o custo do produto inicialmente aumente e, caso o modelo prospere, haja uma gradual queda de preço, devido à entrada de mais concorrentes no elo da distribuição.

94. Deverá ser estudado um mecanismo de transição, que permita indenizar os investimentos já realizados pelos distribuidores que operam atualmente as instalações, desde que ainda não tenham sido amortizados.

95. Também será necessário avaliar se, de fato, haverá *players* interessados em assumir o papel do Operador Logístico e os custos de investimentos futuros.

96. É importante ressaltar que os estudos preliminares indicam que esse modelo só deve ser aplicado em aeródromos com porte grande o suficiente para justificar a presença de um elo adicional na cadeia de fornecimento de combustíveis.

## VIII.4 – Manter Modelo Atual de Bases de Combustíveis e Reforçar os Instrumentos Regulatórios de acesso ao QAV

97. Embora a regulação atual da ANP não determine, nem proíba uma regra de acesso para a infraestrutura de distribuição de combustíveis, a ANAC estabelece regras de acesso por meio da Resolução ANAC nº 302, de 5 de fevereiro de 2014, e de seus contratos de concessão de aeroportos[38], como no contrato do aeroporto de Guarulhos, conforme transcrito abaixo:

> *11.5. São Áreas e Atividades Operacionais do Complexo Aeroportuário* ***aquelas essenciais à prestação dos serviços de transporte aéreo****, (...), abastecimento de combustível e lubrificantes, entre outras que poderão ser definidas pela ANAC.*
>
> *11.7* ***Fica assegurado o livre acesso*** *para que as Empresas Aéreas ou terceiros possam atuar na prestação de serviços auxiliares ao transporte aéreo (...)* ***sendo vedadas quaisquer práticas discriminatórias e abusivas****.*

98. Sendo assim, essa solução apresentaria características semelhantes àquelas descritas no item VIII.2.

99. Porém, a interpretação dessas cláusulas do contrato de concessão não é pacífica entre as empresas. A divergência reside principalmente na definição de que facilidades devem ser acessadas para que se configure o livre acesso em condições não discriminatórias. Conforme destacado anteriormente, essa avaliação depende das características do aeroporto em questão.

100. Foram abertos processos na ANAC para averiguação de eventuais irregularidades no acesso para abastecimento de QAV em quatro aeroportos e, no caso de Guarulhos, emitiu-se um auto de infração por descumprimento ao item 11.7 do contrato de concessão. O caso está sendo analisado através do Processo Administrativo nº 00058.028042/2013-72 na ANAC.

101. Ressalta-se que o caso de disputa para o acesso no aeroporto de Guarulhos (SP) foi judicializado e, no momento, o processo está em segunda instância com decisões já proferidas no intuito de ratificar o dispositivo de acesso estabelecido pela regulação da ANAC.

102. Adicionalmente, em 02/10/18 o Cade também abriu o Processo Administrativo nº 00058.028042/2013-72 para apurar supostas práticas anticompetitivas por parte das distribuidoras Raízen Combustíveis, Air BP, BR Distribuidora e da administradora do aeroporto de Guarulhos (SP), GRU Airport.

103. Com esses três pontos levantados acima, verifica-se uma forte tendência de pacificação desse dispositivo de acesso à infraestrutura dentro dos aeródromos tanto nos órgãos de governo e nos órgãos reguladores como no judiciário.

104. Sendo assim, resta nesse modelo o reforço nos instrumentos regulatórios, por parte da ANP, para promover e garantir o acesso ao produto (QAV) a todos os agentes autorizados a exercerem a atividade de distribuição de combustíveis de aviação.

105. Como apontado no capítulo V, as diversas restrições de entrega impostas, à revelia da regulação da ANP, pelo único produtor nacional de combustíveis de aviação e as deficiências de infraestrutura de entrada em portos nacionais, demonstram que é fundamental, nesse modelo,

[38] O único contrato de concessão que não possui regra de acesso é o do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante. Está sujeito à Resolução ANAC nº 302/2014, contudo.

que a ANP reforce seus instrumentos regulatórios através da clarificação de seus entendimentos e de ajustes em sua regulação para garantir o acesso ao QAV a todos os distribuidores interessados.

## IX. Modelos de Acesso

106. A doutrina das instalações essenciais ("*Essential Facilities Doctrine*" ou EFD) estabelece que o proprietário de uma instalação considerada "essencial" ou um "gargalo" ("*bottleneck*") deve providenciar acesso a terceiro a um preço "razoável". Ela deve ser compreendida como uma exceção aos princípios da economia de mercado e deve ser aplicada em situações que requerem que se regule o direito de propriedade.

107. A aplicação do conceito de *Essential Facilities* exige que existam dois mercados, usualmente denominados de *upstream* e *downstream*, onde uma firma atua em ambos os mercados (firma A) e a outra atua ou deseja atuar no mercado *downstream* (firma B). Para tal, a concorrente firma B deseja adquirir um bem ou serviço da firma A verticalmente integrada, mas tem seu pedido recusado. Neste caso, a EFD estabelece sob quais condições uma firma verticalmente integrada deveria ser obrigada a ofertar o bem ou serviço ao seu concorrente.

108. As aplicações das EFDs no mundo variam de acordo com os diversos regimes legais existentes. Elas podem diferir em função dos tipos de instalações envolvidas e da estrutura de mercado na qual elas se encontram inseridas, bem como em razão de quem estabelece que a instalação objeto deva ser considerada essencial.

109. Com base no exposto, pode-se observar que as instalações de armazenagem e os hidrantes dentro de aeródromos podem ser eventualmente enquadradas como EFs, pois a falta de acesso a estas instalações pode ser uma barreira intransponível à entrada, tornando-se fator limitante à concorrência.

110. O acesso a estas infraestruturas só se justifica com base na tese supracitada (ou seja, pela existência de falha de mercado) ou por determinação legal. Em se comprovado que se trata de ativos essenciais, cuja duplicação é economicamente inviável, é necessário disciplinar o seu uso, pois é imprescindível criar um ambiente concorrencial no setor econômico de distribuição de combustíveis de aviação. Portanto, os reguladores (ANAC e ANP) podem decidir intervir no desenho do mercado, exigindo ou propondo o acesso negocial aos bens essenciais.

111. Assim sendo, existem duas formas principais de prover acesso: o acesso negociado e o acesso regulado.

### IX.1 – Acesso Negociado

112. O acesso negociado é baseado em acordo bilateral entre os interessados, isto é, entre o detentor da *facility* e o usuário potencial (entrante).

113. Neste tipo de acesso há pouca ou nenhuma intervenção do regulador. Por isso, diversos países relatam experiências mal sucedidas ao adotar este tipo de acesso.

### IX.2 – Acesso Regulado

114. O acesso regulado prevê que o agente deve dar ampla publicidade (expor abertamente ao mercado) aos termos e condições para acesso à infraestrutura, ao processo de alocação das capacidades disponíveis e às tarifas praticadas.

115. No Acesso Regulado é importante destacar que as tarifas propostas pelos agentes precisam ser aprovadas pelo regulador.

116. Além disso, é exigido tratamento não discriminatório dos interessados, isto é, todos devem ter acesso aos mesmos tipos de serviços sob as mesmas condições.

## X. Considerações Finais e Recomendações

117. A presente Nota Técnica teve por objetivo identificar ações para estimular a competição entre agentes regulados e reduzir as barreiras técnicas e regulatórias existentes no mercado de querosene de aviação no Brasil.

118. Com base nos argumentos trazidos na presente Nota Técnica e sem prejuízo das demais conclusões presentes no corpo desta nota, são sugestões deste Grupo Técnico:

### X.1 – AMPLIAR A DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES DO SETOR DE COMBUSTÍVEIS DE AVIAÇÃO PARA MELHORAR A TOMADA DE DECISÃO DO MERCADO E DOS ÓRGÃOS DE GOVERNO.

119. Criação e divulgação do **"Boletim de Combustíveis de Aviação"**, com a consolidação periódica de dados do setor, como volume médio de vendas, importações, preços médios por região e margens médias brutas de distribuição, dentre outros dados sob guarda da ANP e que são passíveis de disponibilização à sociedade.

120. Divulgação de dados brutos do setor, nos termos da Consulta Pública ANP nº 32/2018, para fomentar a pesquisa tanto por parte das empresas do setor quanto pela Academia e, assim, realimentar sugestões, críticas e melhorias.

### X.2 – ESTENDER OS ESTUDOS DO MODELO (OU MODELOS) ADOTADO, PARA ALTERAÇÃO REGULATÓRIA DA ANP.

121. Dado a curta duração do presente GT, o foco do grupo foi fazer um diagnóstico do setor: levantando dados, críticas e sugestões do mercado e de entidades de representação e fazer uma primeira análise sobre possíveis modelos alternativos de distribuição de combustíveis de aviação.

122. Também restou pendente nesse GT uma análise de *Benchmark* internacional para avaliar os modelos de distribuição utilizados nos principais *HUBs* mundiais em função de suas características, assim como *cases* de sucesso ou fracasso de modelos adotados.

123. Sendo assim, para o momento seguinte, deve ser feita uma análise completa do impacto regulatório (AIR) do modelo(s) adotado(s), com a identificação do problema, dos objetivos a serem alcançados, dos atores envolvidos e análise de alternativas regulatórias propostas para o setor.

124. Outro motivo para a extensão desses estudos é a recente edição da Medida Provisória nº 863, de 13/12/18, que abre o setor aéreo ao capital estrangeiro. Com a possível

entrada de novas companhias aéreas ao mercado brasileiro, é necessário avaliar o impacto e as mudanças provocadas, assim como a introdução de novos *players*, com interesses distintos na distribuição de combustíveis de aviação.

## X.3 – CRIAR GRUPO DE TRABALHO PRÓPRIO OU INCLUIR NO ESCOPO DESTE GT DE AVIAÇÃO O ESTUDO SOBRE OS PROBLEMAS ENVOLVENDO A DISTRIBUIÇÃO DE GAV.

125. Apesar de possuir características de uso, comercialização e distribuição muito diferentes das do QAV, a gasolina de aviação (GAV) possui seus próprios problemas a serem solucionados.

126. A recente crise de desabastecimento de GAV, provocada pela parada operacional de unidades da Refinaria Presidente Bernardes (RPBC), em Cubatão, evidenciou problemas antigos, como a não divulgação de informações relevantes ao mercado e à sociedade, dificuldade de suprimento do produto em todo o país, grandes diferenças de preços nos pontos de venda e a existência de barreiras técnicas, supostamente criadas pelo produtor monopolista, para dificultar a competição com o mercado externo.

127. Esta é a Nota.

**Julio Cesar Candia Nishida**

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

Superintendência de Distribuição e Logística

**Karine Alves de Siqueira**

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

Superintendência de Defesa da Concorrência, Estudos e Regulação Econômica

**Alessandra Silva Moura**

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

Superintendência de Infraestrutura e Movimentação

**Guilherme Natividade Hecht**

Especialista em Regulação de Aviação Civil

Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos

**Luiz André de Abreu Cruvinel Gordo**

Gerente de Acompanhamento de Mercado Substituto

Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos

De acordo.

**Cezar Caram Issa**

Superintendente de Distribuição e Logística

**Bruno Conde Caselli**

Superintendente de Defesa da Concorrência, Estudos e Regulação Econômica

**Hélio Bisaggio**

Superintendente de Infraestrutura e Movimentação

Tiago Sousa Pereira

**Tiago Sousa Pereira**

Superintendente de Regulação Econômica de Aeroportos

**Ricardo Bisinotto Catanant**

Superintendente de Acompanhamento de Serviços Aéreos