

COMBUSTÍVEL BRASIL

SETOR DE COMBUSTÍVEIS, BIOCOMBUSTÍVEIS E DEMAIS DERIVADOS DE PETRÓLEO

Maio de 2017



anp

MINISTÉRIO DE
MINAS E ENERGIA



SUMÁRIO

SUMÁRIO	2
APRESENTAÇÃO	3
INTRODUÇÃO	4
OBJETIVO, VISÃO DE FUTURO E VALORES	6
Objetivo	6
Visão de Futuro.....	6
Valores	6
ESTRUTURA DO TRABALHO	7
Núcleo Operacional	7
Agentes e Instituições Participantes	8
Estruturação do Relatório	9
Premissas	10
TEMAS	11
Papel do Refino e da Importação no Abastecimento.....	11
Infraestrutura Portuária	13
Defesa da Concorrência	26
Precificação de Mercado.....	30
Marco Tributário.....	33
WORKSHOP E PROPOSTAS RESULTANTES	35
Propostas.....	36

APRESENTAÇÃO

Este trabalho tem por objetivo realizar uma análise das recentes mudanças que vêm ocorrendo no mercado de combustíveis diante do reposicionamento da Petrobras, o que implica na necessidade de formulação de novas diretrizes, ações e medidas por parte do governo, com o envolvimento dos integrantes dessa cadeia de suprimento.

Vê-se como desejável um mercado de combustíveis com oferta compatível com o crescimento da demanda, capaz de atender ao consumidor brasileiro em condições adequadas de preço e qualidade, em um ambiente regulatório objetivo, claro e favorável aos investimentos para expansão do setor.

A Petrobras, por meio do Plano de Negócios e Gestão para o período 2017-2021 (PNG 17-21), apontou como estratégia para o segmento de refino, transporte, armazenamento e comercialização de derivados:

- (1) a promoção de uma nova política de preços e a maximização de margens na cadeia de valor;
- (2) a não garantia integral do abastecimento do mercado brasileiro, por entender que, em sua lógica de negócios, há a previsão do ingresso de mais agentes para o atendimento total da demanda; e
- (3) o desenvolvimento de parcerias no *downstream*, possibilitando a introdução de outros atores no refino e na logística.

Dessa forma, é importante estabelecer um novo equilíbrio no mercado brasileiro no que tange à participação dos mais diversos agentes, considerando níveis de dependência externa, parque de refino nacional, condições de preços internacionais e de oferta de produtos no mercado externo, bem como as expectativas futuras de oferta e demanda.

Assim, com o intuito de discutir a situação atual, que aponta para o surgimento de um novo cenário nacional de abastecimento de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo, formou-se um grupo de trabalho denominado Núcleo Operacional, composto pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e pelo Ministério de Minas e Energia (MME). Com a finalidade de estabelecer um conjunto de ações e medidas voltadas para a promoção e a intensificação da livre iniciativa no mercado brasileiro de combustíveis, criou-se a iniciativa “**Combustível Brasil**”.

A iniciativa consiste em construir diagnósticos, analisar a situação do setor de combustíveis e, ao final, elencar ações e medidas de curto, médio e longo prazos a serem desenvolvidas pelos entes públicos e pelos agentes do setor de *downstream*.

INTRODUÇÃO

Mesmo quase 20 anos após a reforma legal de 1997, com a introdução da Lei do Petróleo, a qual flexibilizou o exercício do monopólio estatal, permitindo livre concorrência com importações liberadas e subsídios extintos, a Petrobras ainda detém posição hegemônica no suprimento de derivados no mercado brasileiro.

Essa situação contrasta fortemente com o desenvolvimento do *upstream* no Brasil, setor em que houve estímulo à competitividade, em que as empresas privadas passaram a atuar como parceiros da Petrobras e como atores independentes.,

No *downstream*, quase a totalidade da infraestrutura de refino e logística primária no Brasil se encontra sob domínio da Petrobras. Diante da perspectiva de crescimento do mercado brasileiro nos próximos anos e considerando a atual posição anunciada pela Petrobras, para garantir-se o abastecimento do país serão necessários investimentos a serem realizados por outros agentes além da, empresa.

Estudos preliminares da EPE indicam que, em 2026, o País deverá consumir cerca de 2,4 milhões b/d dos principais derivados de petróleo (GLP, nafta, gasolina, QAV, óleo diesel, óleo combustível e coque), com um déficit de 248 mil b/d, os quais deverão ser supridos por meio de produção doméstica ou de importação. Considerando esse ritmo de crescimento, seriam necessários investimentos em expansão da oferta e da infraestrutura para movimentação de petróleo, derivados e biocombustíveis.

A Petrobras, por meio do seu PNG 17-21, anunciou uma reestruturação de sua atuação nos segmentos de refino, transporte, armazenamento e comercialização. Assim, é indispensável a preservação de uma equação de valor para o segmento de *downstream* que suporte uma transição bem-sucedida para um modelo de abastecimento mais competitivo, com a presença de múltiplos agentes operando no país.

Entre setembro de 2016 e fevereiro de 2017, o Núcleo Operacional conduziu 23 reuniões com a participação de instituições e agentes envolvidos com o abastecimento nacional, com o propósito de discutir o panorama do setor de combustíveis e identificar diretrizes e medidas necessárias para estimular investimentos no setor. O setor elencou diversos pontos que, em sua

visão, poderiam contribuir para a melhoria do sistema de abastecimento à luz do novo cenário, considerando o reposicionamento da Petrobras.

Após a realização das reuniões e a estruturação das contribuições de todos os agentes, o Núcleo Operacional organizou o presente documento em cinco temas, os quais serão posteriormente explicitados.

Para cada tema, serão descritos e analisados os principais pontos consolidados a partir das reuniões com os agentes. As considerações em cada tema buscam uma reflexão sobre o futuro do abastecimento brasileiro, com especial ênfase na criação de condições para o desenvolvimento da infraestrutura pelos agentes de mercado.

Com essa iniciativa, busca-se reforçar o processo de discussão e elaboração de políticas do setor de combustíveis, bem como dos atos normativos legais e infralegais. Para tanto, faz-se fundamental a participação ativa das instituições e dos agentes do setor, bem como do agente regulador, do planejador e do formulador da política setorial.

OBJETIVO, VISÃO DE FUTURO E VALORES

Objetivo

Propor ações e medidas para garantir o fornecimento de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo do Brasil, com ênfase no estímulo à entrada de novos atores no setor e à livre concorrência, em um ambiente regulatório objetivo, claro e transparente.

Visão de Futuro

Mercado brasileiro de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo compatível com o crescimento da demanda e capaz de atender ao consumidor brasileiro em condições adequadas de preço e qualidade, em um ambiente regulatório objetivo, claro e favorável aos investimentos para expansão do setor.

Valores

Ética e Transparência.

Excelência.

Sustentabilidade e Responsabilidade Socioambiental.

Inovação.

Previsibilidade.

Estabilidade Regulatória.

ESTRUTURA DO TRABALHO

Neste item, são descritos os temas abordados e a metodologia utilizada, além de relacionar os agentes que participaram das reuniões de trabalho com o Núcleo Operacional.

Núcleo Operacional

O Núcleo Operacional é composto por ANP, EPE e MME, instituições públicas encarregadas de regulação do mercado, planejamento setorial e formulação e implantação de políticas públicas. Coube ao Núcleo selecionar os temas prioritários a serem abordados, bem como programar as reuniões com as entidades de classe e de representação do setor.

Em seguida, reduziu a termo, sob a forma deste Relatório, os anseios e problemas externados pelos agentes, os quais foram analisados e enquadrados em um dos temas selecionados, de forma alinhada aos eixos estratégicos da **Erro! Fonte de referência não encontrada.**



Figura 1 – Os quatro eixos estratégicos

Agentes e Instituições Participantes

No período de 13 de setembro de 2016 a 10 de fevereiro de 2017, foram realizadas 23 reuniões, com a participação das seguintes entidades e empresas:

- Associação Brasileira das Entidades Representativas das Revendas de Gás LP – ABragás;
- Associação Brasileira dos Revendedores de GLP – ASMIRG-BR;
- Federação Nacional das Distribuidoras de Combustíveis, Gás Natural e Biocombustíveis – Brasilcom;
- Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE;
- Federação Nacional do Comércio de Combustíveis e de Lubrificantes – Fecombustíveis;
- Formuladores de Combustíveis;
- Importadores de Combustíveis;
- Operadores de Terminais Logísticos;
- Pequenos Refinadores;
- Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras;
- Produtores de Petróleo;
- Sindicato Interestadual das Indústrias Misturadoras e Envasilhadoras de Produtos Derivados de Petróleo – Simepetro;
- Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Combustíveis e de Lubrificantes – Sindicom;
- Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Gás Liquefeito de Petróleo – Sindigás;
- Sindicato Interestadual do Comércio de Lubrificantes – Sindilub;
- Sindicato Nacional da Indústria do Refino de Óleos Minerais – Sindirrefino;
- Sindicato Nacional do Comércio e Transportador Revendedor Retalhista de Combustíveis – SindTRR;
- Petrobras Transporte S.A. – Transpetro.

Estruturação do Relatório

Nas reuniões entre o Núcleo Operacional e os agentes, os participantes compartilharam suas visões e perspectivas acerca do mercado atual e seus problemas e propuseram soluções, contribuindo decisivamente para a estruturação desse documento. Também foram discutidas oportunidades de melhorias no arcabouço regulatório, além de outras sugestões para incentivar a realização de investimentos de curto, médio e longo prazos.

Os registros apontados foram baseados nos problemas e propostas apresentados pelos agentes e agrupados pelo Núcleo Operacional de acordo com os temas a seguir.

- i. papel do refino e da importação no abastecimento;
- ii. infraestrutura portuária;
- iii. defesa da concorrência;
- iv. precificação de mercado; e
- v. marco tributário.

Cada tema está desenvolvido em item específico, estruturado em: **pontos abordados**, nos quais entidades e agentes puderam se manifestar e apresentar suas propostas e contribuições; e **análise**, onde o Núcleo Operacional tece algumas considerações acerca do tema e das contribuições dos agentes. Além dos eixos estratégicos, deve-se destacar as premissas utilizadas no desenvolvimento deste trabalho.

Ao final do documento, consta um item com informações sobre o *workshop* realizado nos dias 7 e 8 de março. Também são apresentadas as propostas que, nesse evento, o Núcleo Operacional validou com os agentes e diversas instituições e que foram submetidas à consulta pública, conforme a Portaria MME nº 113, de 15 de março de 2017. Espera-se, com essas propostas, atender aos anseios dos agentes, viabilizar investimentos e contribuir com a garantia do abastecimento nacional de combustíveis.

Premissas

- Mudança da estratégia da Petrobras para os segmentos de refino, transporte, armazenamento e comercialização de derivados, com saída integral da produção de biocombustíveis, distribuição de GLP, produção de fertilizantes e participações em petroquímica, conforme PNG 17-21, fundamentada na promoção de política de preços de mercado, na maximização de margens na cadeia de valor, mantendo a entrega de derivados nos pontos economicamente atrativos, e na busca por parceiros para atuação no *downstream*;
- Aprimoramento de ambiente regulatório objetivo, claro e previsível, favorecendo os investimentos para o mercado de combustíveis;
- Necessidade de investimentos em refino, em novas unidades e em unidades existentes, bem como em infraestrutura de movimentação de combustíveis;
- Consolidação de lógica empresarial de abastecimento nacional, fundamentada em uma crescente diversificação de agentes (refino, importadores, formuladores e afins);
- Estímulo à livre concorrência no mercado de combustíveis;
- Maior celeridade na autorização, na outorga e no licenciamento ambiental de empreendimentos e processos licitatórios;
- Compromisso de todos os agentes com a segurança do abastecimento de combustíveis;
- Reconhecimento da importância do comércio exterior para o equilíbrio e a segurança do abastecimento do mercado doméstico de combustíveis;
- Evolução do mercado de combustíveis associada aos compromissos para redução de emissões locais e globais;
- Aproveitamento de oportunidades de produção regional de combustíveis, incluindo biocombustíveis, buscando otimização da logística de transporte e distribuição; e
- Prática de preços livres, nos diversos elos da cadeia, que fortaleça a concorrência entre diversos agentes no mercado interno e que propicie segurança e confiança necessárias para incentivar investimentos privados de longo prazo.

TEMAS

Papel do Refino e da Importação no Abastecimento

Diante do crescimento projetado de consumo de derivados de petróleo no Brasil para os próximos anos, torna-se necessária uma reflexão acerca do papel do refino doméstico e das importações no atendimento à demanda. Embora, atualmente, a cadeia de fornecimento possua capacidade de atender ao mercado em sua totalidade por meio de produção doméstica complementada por importações, em vista dos longos horizontes de tempo próprios de investimentos em infraestrutura, mostram-se necessárias análise e definição clara do balanço entre importações e refino doméstico, dados os.

Pontos abordados e posicionamento dos agentes

Os produtores e os importadores apontaram a ausência de uma política de médio e longo prazos para o abastecimento de combustíveis no País, incluindo o papel dos biocombustíveis e a estratégia de suprimento de derivados de petróleo (produção e/ou importação). Esses agentes também relataram as dificuldades associadas à logística das recentes importações de derivados e comentaram sobre a importância da manutenção de preços competitivos para atração de investimentos e desenvolvimento do setor de combustíveis. O setor de distribuição de GLP considera insuficiente a política de “*open access*” para que agentes privados possam planejar suas importações de GLP e para atração de investimentos e desenvolvimento do setor.

A Petrobras, por sua vez, expôs seu entendimento de que as atuais regras de acesso, o direito de preferência do proprietário para uso da infraestrutura primária e a integração vertical da cadeia são primordiais para a atratividade dos investimentos em refino.

Análise

Embora o Brasil seja o quarto maior consumidor de combustíveis automotivos no mundo, o país não dispõe de capacidade de refino suficiente para atendimento integral de sua demanda. Atualmente, o suprimento do mercado é complementado com importações. Com o retorno do crescimento do mercado esperado para os próximos anos, serão necessários novos investimentos

na expansão do parque de refino e na infraestrutura para movimentação de petróleo e derivados, incluindo dutos e terminais, cujas operações tenderão gradativamente a atingir o máximo de suas capacidades.

Nas discussões de cenários de longo prazo, se, por um lado, considera-se a construção de novas refinarias, por outro, existe a possibilidade de redução da intensidade de uso do petróleo a partir de sua substituição por outras fontes, pela inserção de novas tecnologias, como veículos híbridos e elétricos, e pelo aumento da eficiência no consumo de combustíveis. Contudo, as projeções para o mercado de derivados de petróleo no país apontam para um aumento da demanda ao menos até 2030, conforme explicitado na introdução deste trabalho.

Em que pese a hegemonia da Petrobras no segmento de refino de petróleo, há interesse da empresa na construção de parcerias com agentes privados, como já ocorre na exploração e produção de petróleo. Em setembro de 2016, a empresa divulgou por meio de seu PNG 17-21 que faz parte de sua estratégia ampliar parcerias e realizar desinvestimentos na área de refino. Essa iniciativa representa, em alguma medida, estímulo à entrada de outros agentes no mercado.

Outro aspecto importante para atração de investidores em refino é a prática de uma política de preços de derivados que observe os mercados internacionais. Assim, o refinador terá garantia de que vigoram as regras de mercado na determinação dos preços. Adicionalmente, deve-se garantir o adequado acesso à infraestrutura primária, de modo a garantir o escoamento de seus produtos.

Infraestrutura Portuária

A movimentação de derivados no país depende fundamentalmente do transporte marítimo e da infraestrutura portuária primária. Por outro lado, há diversas empresas operando em portos públicos por meio de contratos precários, com duração de 6 meses, o que traz insegurança à movimentação de combustíveis e aos investimentos para a ampliação das instalações e garantia do abastecimento. Somando-se a isso, segundo os agentes privados, há gargalos para a operação eficiente do sistema de abastecimento brasileiro e/ou barreiras para a atração de investimentos.

Dessa maneira, torna-se necessária a discussão acerca das condições atuais do transporte marítimo e da infraestrutura portuária, priorizando o destravamento das licitações portuárias das áreas de interesse da movimentação de combustíveis.

Pontos abordados e posicionamento dos agentes

A Petrobras registrou que, conforme sua estratégia para o segmento de refino, transporte e comercialização de derivados, adota política comercial que tem por objetivo garantir as operações em bases econômicas viáveis, incluindo o repasse a seus clientes dos custos logísticos inerentes à atividade de distribuição e a introdução da figura dos Pontos de Fornecimento Limitados (PFL). De acordo com a Petrobras, os PFLs previstos nos contratos comerciais vigentes com as distribuidoras de diesel e gasolina preveem a possibilidade da redução da oferta de combustíveis líquidos em até 50% do volume de referência em São Luís (MA), Belém (PA), e Araucária (PR) e em até 30% em Fortaleza (CE), volumes esses indicados com 60 dias de antecedência.

De acordo com a Petrobras, atualmente, com o mercado mais aberto e com preços competitivos, novos investimentos em portos estão se concretizando, como o Porto do Açú (RJ), o Porto Central (ES) e Pecém (CE). Além disso, as distribuidoras informaram que estão utilizando sua infraestrutura na região Nordeste, a qual se encontrava em desuso, estimulando, desta forma, a concorrência.

Por outro lado, distribuidores, importadores e operadores logísticos afirmaram que a infraestrutura portuária existente é insuficiente, sendo um dos pontos críticos a disponibilidade de píeres (pontos de atracação para os navios). Além disso, ressaltaram que há restrições em dutos para transporte, tanques para armazenagem, calado para navios de maior porte e braços para carregamento rodoviário, e que, de maneira geral, não há disponibilidade de espaço nos terminais da Transpetro para contratação por terceiros. Segundo os agentes, tal panorama não

estimula a atividade de importação. Verifica-se, ainda, a necessidade de investimentos nos acessos às áreas portuárias e na manutenção e/ou expansão de rodovias e de ferrovias auxiliares às atividades do abastecimento de combustíveis. O Porto de Santos (SP) é citado pelos agentes como exemplo pelo estrangulamento viário em seu acesso.

Para a Petrobras, há saturação da infraestrutura atual que, em grande medida, não dispõe de folgas para serem utilizadas por outros agentes além do proprietário carregador. Apesar disso, a empresa considera importante o aprimoramento contínuo da legislação no sentido de garantir maior transparência às informações sobre utilização de ativos e à definição das regras de livre acesso, mas sempre garantindo o direito de preferência do proprietário.

Os distribuidores consideram que as condições de armazenamento e movimentação de combustíveis nas Regiões Norte e Nordeste são as mais críticas do País por apresentarem menor infraestrutura e maior expectativa de crescimento da demanda. O setor de distribuição de GLP julga que não houve investimentos privados em armazenamento devido aos planos de investimento anunciados pela Petrobras em novas refinarias na Região Nordeste.

De forma complementar, a Petrobras apontou que a baixa capacidade de armazenamento dos distribuidores nos portos das regiões Norte e Nordeste implica em um abastecimento ineficiente, caracterizado por sobreestadias elevadas, programação não otimizada de navios, entre outros. Sendo assim, na visão da Petrobras, se faz necessária a priorização de investimentos pelos distribuidores nestas regiões.

Quanto ao gás liquefeito de petróleo (GLP), a Petrobras indicou que vem tomando medidas com o objetivo de repassar a seus clientes os custos logísticos inerentes à atividade de distribuição e que planeja, futuramente, adotar princípios similares aos anunciados para os combustíveis líquidos. Os demais agentes, por sua vez, ressaltaram que, devido aos recuos e à desaceleração de investimentos por parte da Petrobras, a infraestrutura logística existente no país para o GLP impõe um maior risco ao seu suprimento quando comparado aos combustíveis líquidos. A Petrobras registrou, ainda, que as distribuidoras de GLP, utilizando-se de liminares judiciais, não estão atendendo às exigências de estoques operacionais mínimos.

Por sua vez, os distribuidores de GLP manifestaram entendimento de que a condição atual da Petrobras, como único fornecedor de GLP para o mercado, inibe a atratividade para a realização de investimentos em infraestrutura logística do produto no país.

Na visão dos distribuidores, dois dos PFLs elencados pela Petrobras – Belém (PA) e Fortaleza (CE) – apresentam gargalos de infraestrutura que podem comprometer o abastecimento da região caso a empresa não garanta o fornecimento de produto e não haja garantia de acesso de

terceiros à infraestrutura existente. Além disso, os agentes consideram que o setor privado não possui expertise e infraestrutura adequada, sendo necessário fazer um planejamento de transição gradativa e com antecedência, de forma a permitir a adaptação dos agentes ao novo cenário do setor.

Quanto aos locais acima citados, a Petrobras ressaltou que, conforme contratos comerciais vigentes, as suas entregas em Fortaleza (CE) são efetuadas diretamente dos navios para as bases de distribuição. Já em Belém (PA), apesar de a Petrobras possuir infraestrutura para movimentação de derivados, esclareceu que quem possui capacidade superior são os distribuidores. Nesse sentido, no que tange ao dois polos de fornecimento, os distribuidores já seriam responsáveis por grande parte das operações que suportam o suprimento das demandas locais. Destacou ainda que a Transpetro está conduzindo processo para cessão de espaço para terceiros para armazenamento de diesel em Belém.

Segundo os distribuidores e importadores, a Petrobras deveria indicar claramente em que áreas não mais atuará no abastecimento de combustíveis e com que intensidade e frequência isso deverá ocorrer, abrindo espaço, de fato, para investimentos da iniciativa privada neste primeiro momento de seu reposicionamento. Ademais, entendem que a empresa deveria informar onde não realizará investimentos e/ou quais ativos serão vendidos. Destacaram que consideram que confiabilidade e previsibilidade serão fundamentais para a entrada de novos agentes no setor de combustíveis. Os agentes acreditam que o interesse do mercado nos investimentos poderá ser sinalizado no momento em que houver clareza e certeza de execução do plano de desinvestimentos da Petrobras, bem como edição de ato com as diretrizes do Governo para o abastecimento do mercado brasileiro. Já o setor de distribuição de GLP entende que o Estado deveria indicar um modelo à indústria do petróleo, sendo dado à Petrobras um período de adaptação para que delimite claramente em que áreas reduzirá sua atuação.

Por sua vez, a Petrobras afirmou que já se posicionou que pretende atuar no abastecimento nacional com a premissa de bases econômicas sustentáveis, entendendo que a atuação de agentes empresariais deve considerar os riscos inerentes ao negócio. Ademais, reforçou seu entendimento de que, dada a condição atual de desenvolvimento do setor de abastecimento de combustível brasileiro, é necessário, para atração de investimentos, que o proprietário de refinaria também disponha da infraestrutura primária para recebimento de petróleo e para escoamento de derivados, sem a qual torna-se arriscada, se não inviável, a operação da refinaria.

Sobre os entraves burocráticos, importadores, operadores logísticos e distribuidores registraram dificuldades em todos os trâmites exigidos para a realização de investimentos nas áreas portuárias (dentro e fora dos portos organizados), tanto em manutenção quanto em

ampliação e construção de novas instalações. Eles consideram que os processos de licenciamento ambiental e demais permissões e outorgas expedidas pelos diversos órgãos governamentais participantes do processo de autorização para construção e exploração de instalações portuárias privadas são longos, complexos e imprevisíveis, gerando incerteza e risco para os investidores.

Outros pontos destacados pelos agentes, ainda relativos a obstáculos burocráticos, foram a falta de previsibilidade na antecipação da prorrogação das concessões portuárias existentes, a dificuldade para obtenção de autorização para ampliação de áreas dos terminais de uso privado (fora do porto organizado) e a demora nos processos de licitações de terminais à luz da Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, conhecida como Lei dos Portos. Como exemplo, foi citado o fechamento do terminal da Vopak, na Ilha de Barnabé, em Santos (SP). Outro exemplo apresentado foi o caso do terminal da Ultracargo, que sofreu um incêndio, mas as obras de recuperação ainda não começaram devido a embaraços no licenciamento. Reportaram, ainda, que hoje existem mais de 30 terminais operando sob liminar da justiça, e que os operadores ficam praticamente engessados a partir da metade de seus contratos face às incertezas na renovação.

A operação dos terminais alfandegados também sofre com entraves burocráticos, segundo os agentes. Leva-se de 7 a 10 dias para que uma empresa interne uma carga importada. Os procedimentos exigidos para a internação, incluindo as medições, geram ineficiência à operação dos terminais. A título de exemplo, foi relatado que, atualmente, exige-se um perito a bordo da embarcação para realizar a medição dos tanques, independente da precisão da instrumentação do terminal. Também é exigido “peso balança” na expedição de granéis líquidos dos terminais alfandegados.

Além disso, foram levantadas pelos agentes as seguintes necessidades: participação do setor privado na gestão portuária; fortalecimento das autoridades portuárias locais com a consequente descentralização das decisões, a fim de dar celeridade aos processos e estimular o aporte de novos investimentos; melhoria da infraestrutura dos terminais, via Lei dos Portos, de modo a receberem investimentos privados; e participação dos agentes nas discussões sobre as licitações.

O setor de distribuição de GLP considera desejável que a ANP apresente ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil o quão estratégicas são as instalações para abastecimento nacional de combustíveis e que sugira uma solução que isente as áreas de licitação ou reconheça que, mesmo localizadas em área operacional, desenvolvem atividades não operacionais. Quanto aos concursos pelas áreas, considera que devam seguir um rito de avaliação imobiliária, e não o conceito de modicidade tarifária, o que, de acordo com o setor, já inviabilizou fases diversas dos leilões das áreas destas empresas.

Sob o ponto de vista de fornecimento de recursos financeiros, os agentes destacaram a necessidade de linhas de financiamento para projetos de investimentos em infraestrutura para movimentação de petróleo e seus derivados (dutos, tanques e terminais), com taxas mais atrativas e com possibilidade de serem lastreados pelo próprio arrendamento. Destacaram a inexistência de linha de financiamento no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para o setor de combustíveis e a dificuldade desse em analisar os projetos.

Por fim, empresas e instituições apontaram a ausência de uma política de médio e longo prazo para o abastecimento de combustíveis no País, incluindo o papel dos biocombustíveis e a estratégia de suprimento de derivados de petróleo (refino de petróleo, formulação e/ou importação de combustíveis e demais derivados).

Análise

A partir da redução dos investimentos da Petrobras em *downstream*, torna-se fundamental o aprimoramento do ambiente regulatório claro e previsível que incentive a participação de novos agentes no setor de combustíveis, com garantia do retorno adequado aos investimentos efetuados. Nesse cenário, tão importante quanto o fomento a novos investimentos em infraestrutura logística é a necessidade de se garantir isonomia nas condições comerciais e no acesso a esta infraestrutura, respeitado o direito de preferência do proprietário da instalação.

Os terminais de combustíveis operados por agentes privados estão presentes em diversos portos nacionais. Porém, a Petrobras é proprietária da maioria dos dutos de derivados e de muitos terminais estratégicos. Com a sinalização de reposicionamento da Petrobras, considera-se que o país passa a apresentar oportunidades para investidores privados em infraestrutura.

A atual estrutura portuária brasileira é insuficiente para atender a todos os interessados em realizar importações, ocasionando uma baixa concorrência entre os importadores que revendem derivados às distribuidoras. Contudo, deve-se reconhecer que, com a nova política de preços de gasolina e óleo diesel praticados pela Petrobras, mais alinhada com o mercado internacional e com avaliação e reajustes mensais, serão minimizadas as operações especulativas de importação. Isso porque, tais operações decorriam de janelas de oportunidade proporcionadas pela política de preços anterior, com reajustes menos frequentes.

Outro aspecto relevante diz respeito aos entraves burocráticos e à dificuldade de coordenação entre os órgãos de proteção ambiental nos âmbitos municipal, estadual e federal, que dificultam sobremaneira a emissão de licenças de operação, manutenção e ampliação, comprometendo a oportunidade de novos projetos. Dessa forma, é necessário dar atenção especial a este ponto, principalmente em portos de grande atratividade para investimentos.

Adicionalmente, a lentidão na renovação dos contratos de arrendamento dificulta os novos investimentos. A imprevisibilidade na elaboração de novos contratos em substituição aos transitórios também inibe, em grande medida, o aporte de capital privado, uma vez que o agente econômico não sabe se terá tempo suficiente para amortizar seus investimentos.

Conforme indicado anteriormente, os entraves enfrentados pela autoridade portuária local e a centralização no âmbito federal são citados pelos agentes como barreiras a novos investimentos. Porém, ao se verificar o disposto na Lei dos Portos, constata-se que há a previsão legal de transferência para a Administração do Porto das atribuições de elaboração do edital e de realização dos procedimentos licitatórios, conforme será analisado no item a seguir. Ademais, é oportuno mencionar que, embora as decisões centralizadas tendam a ser mais uniformes a partir de determinação clara e inequívoca das políticas de governo, nos modelos internacionais, a autoridade portuária é majoritariamente local¹.

Por fim, ressalta-se que, com a ocorrência de múltiplos participantes, o desenvolvimento do setor também dependerá dos investimentos complementares, tais como estradas e ferrovias.

A seguir, são apresentadas considerações gerais nos seguintes pontos:

- quanto à evolução do arcabouço legal até a Lei dos Portos;
- quanto à necessidade de aprimoramento do arcabouço legal para a garantia do acesso de terceiros a terminais e oleodutos de transporte;
- quanto ao breve diagnóstico dos fluxos logísticos da atual infraestrutura portuária para movimentação de combustíveis.

Quanto à evolução do arcabouço legal até a Lei dos Portos

O setor portuário passou por diversas mudanças no arcabouço legal. Após a Constituição Federal de 1988, houve 17 atos normativos, que tratam não somente de regulamentação do setor, mas também de frequente reestruturação dos órgãos, com transferência de competências.

Com relação ao acesso de terceiros a instalações portuárias, a Lei nº 12.815/2013 e o Decreto nº 8.033, de 27 de junho de 2013 tratam a questão de forma geral. Com efeito, o art. 13 da Lei nº 12.815/2013 estabelece que:

¹ As tendências observadas nas políticas portuárias de alguns países examinados por Rocha & Morato (2012) demonstram o aumento da participação privada no setor portuário, principalmente no que se refere à prestação de serviços, descentralizando as responsabilidades públicas dos governos centrais para os governos locais, assim como a adoção de regras disciplinadoras do poder decisório dos governos sobre os assuntos portuários. ROCHA, C. B.; MORATO, R. A. Gestão portuária: análise comparativa entre modelos internacionais e propostas ao modelo atual brasileiro. *In*: Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos, 10., 2012. Recife. *Anais...* [S.l.]: ABER, 2012. Disponível em: <<http://aplicativos.fipe.org.br/enaber/pdf/66.pdf>>. Acesso em: 06 dez. 2016.

(...)

Art. 13. A Antaq poderá disciplinar as condições de acesso, por qualquer interessado, em caráter excepcional, às instalações portuárias autorizadas, assegurada remuneração adequada ao titular da autorização.

(...)

Da mesma forma, o art. 44 do Decreto n° 8.033/2013 preconiza:

(...)

Art. 44. A Antaq disciplinará, após consulta pública, as condições de acesso por qualquer interessado, em caráter excepcional, às instalações portuárias arrendadas, autorizadas ou exploradas pela concessionária, assegurada remuneração adequada a seu titular.

(...)

Os aspectos contratuais da nova lei também são apontados pelos agentes como entraves outrora inexistentes (de 1993 a 2013). Entretanto, observando-se o art. 4º, § 4º, da Lei n° 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, e comparando-o com o art. 5º da Lei n° 12.815/2013, percebe-se o mesmo número de cláusulas (18), com pequenas diferenciações de redação, mas sem nenhuma supressão de direito ou inclusão de obrigação significativamente onerosa ou excessiva. A Figura 2 apresenta um comparativo entre os dois atos normativos.

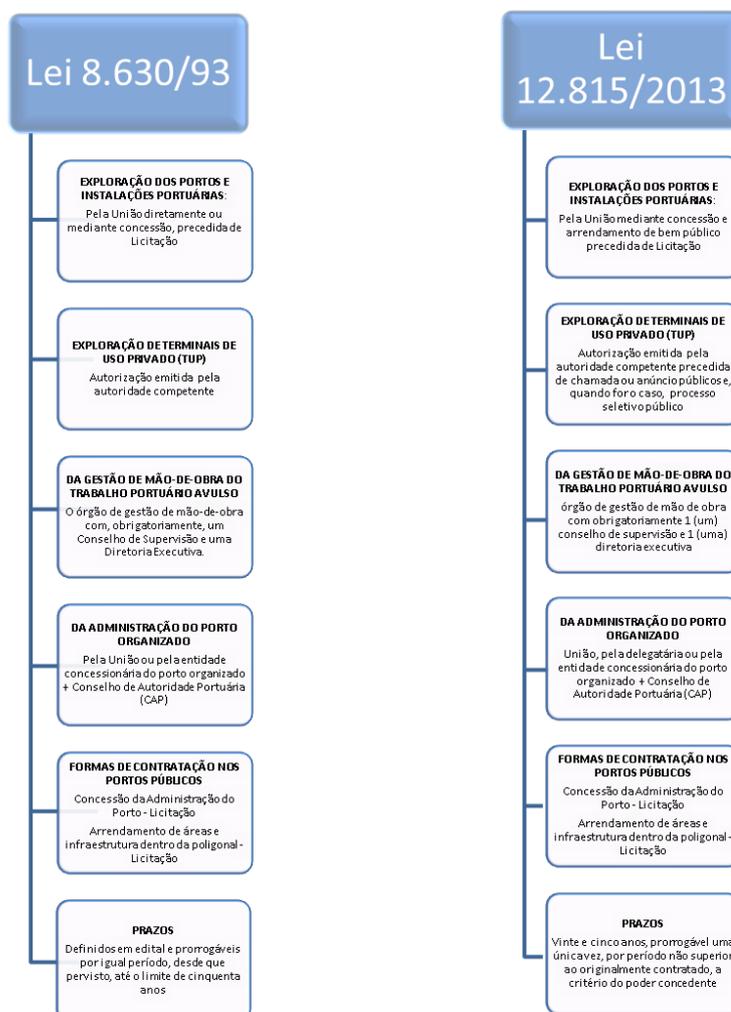


Figura 2 – Comparativo entre as Leis nº 8.630/1993 e nº 12.815/2013

Outro grande anseio apontado por distribuidores, importadores e operadores portuários é o retorno da descentralização na elaboração e publicação de editais. Para tanto, alguns agentes sugeriram a modificação da Lei nº 12.815/2013.

Convém destacar que, nos termos do art. 6º da referida lei, já está estabelecida a transferência de competência, na forma a seguir:

(...)

Art. 6º Nas licitações dos contratos de concessão e arrendamento, serão considerados como critérios para julgamento, de forma isolada ou combinada, a maior capacidade de movimentação, a menor tarifa ou o menor tempo de movimentação de carga, e outros estabelecidos no edital, na forma do regulamento.

(...)

§ 5º Sem prejuízo das diretrizes previstas no art. 3º, o poder concedente poderá determinar a transferência das competências de elaboração do edital e a realização dos procedimentos licitatórios de que trata este artigo à Administração do Porto, delegado ou não.

(...)

(grifos nossos)

Da mesma forma, o Decreto nº 8.033/2013, em seu art. 5º, estabelece:

(...)

Art. 5º A licitação para a concessão e para o arrendamento de bem público destinado à atividade portuária será regida pelo disposto na Lei nº 12.815, de 2013, na Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, neste Decreto e, subsidiariamente, no Decreto nº 7.581, de 11 de outubro de 2011.

Parágrafo único. Na hipótese de transferência das competências para a elaboração do edital ou para a realização dos procedimentos licitatórios de que trata o § 5º do art. 6º da Lei nº 12.815, de 2013, a administração do porto deverá observar o disposto neste Decreto, sem prejuízo do acompanhamento dos atos e procedimentos pela Antaq.

(...)

(grifos nossos)

Portanto, constata-se que as competências, tanto para elaboração do edital, quanto para realização dos procedimentos, podem ser transferidas, nos termos da Lei nº 12.815/2013 e do Decreto nº 8.033/2013. Contudo, não de maneira compulsória, como manifestado pelos operadores portuários e demais agentes que atuam em terminais e portos. Registre-se que o procedimento dessa transferência não está regulamentado.

É importante ressaltar também que, conforme disposto no § 2º, art. 16, da Lei nº 12.815/2013, a ANP deverá ser ouvida previamente pelo poder concedente (responsável por definir as diretrizes para a realização dos procedimentos licitatórios) sempre que a licitação para concessão ou arrendamento de bem público destinado à atividade portuária envolver instalações voltadas à movimentação de petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis.

Entretanto, a legislação não oferece garantias de que as manifestações da ANP serão efetivamente consideradas quando da elaboração dos editais de licitação, tampouco sobre quais aspectos a ANP deverá se manifestar, o que abre uma oportunidade para que atos infralegais possam regulamentar o assunto.

Por fim, vale mencionar que o Programa de Investimento em Logística (PIL), elaborado no âmbito do Governo Federal em junho de 2015, previu a realização de licitações de arrendamentos em portos organizados, abrangendo os empreendimentos contemplados no Programa de Arrendamentos Portuários (PAP), no qual estão inseridos as bases de distribuição e os terminais aquaviários de graneis líquidos para movimentação de petróleo, derivados e biocombustíveis.

Quanto à necessidade de aprimoramento do arcabouço legal para a garantia do acesso de terceiros à terminais e oleodutos de transporte

As dificuldades relatadas pelas empresas no acesso à infraestrutura existente para a movimentação de combustíveis, especialmente em terminais aquaviários, e para fins de

importação, desvela a necessidade de aprimoramento das normas infralegais que regulamentam o acesso, que é garantido pelo Art. 58 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997:

(...)

Art. 58. Será facultado a qualquer interessado o uso dos dutos de transporte e dos terminais marítimos existentes ou a serem construídos, com exceção dos terminais de Gás Natural Liquefeito - GNL, mediante remuneração adequada ao titular das instalações ou da capacidade de movimentação de gás natural, nos termos da lei e da regulamentação aplicável.

§ 1º A ANP fixará o valor e a forma de pagamento da remuneração adequada com base em critérios previamente estabelecidos, caso não haja acordo entre as partes, cabendo-lhe também verificar se o valor acordado é compatível com o mercado.

§ 2º A ANP regulará a preferência a ser atribuída ao proprietário das instalações para movimentação de seus próprios produtos, com o objetivo de promover a máxima utilização da capacidade de transporte pelos meios disponíveis.

(...)

(grifos nossos)

No ano 2000, a ANP regulamentou o acesso de terceiros a todos os terminais aquaviários por meio da Portaria ANP nº 251/2000, estendendo o entendimento legal de obrigação de acesso também aos terminais lacustres e fluviais. A mencionada Portaria trata de diversos temas inerentes a garantia de acesso, tais como o atendimento de terceiros de forma não discriminatória, forma de divulgação da capacidade disponível (disponibilidade) pelo operador do terminal, preferência do carregador proprietário² e forma de composição da tarifa a ser cobrada pelos serviços disponíveis nos terminais.

É importante destacar que, atualmente, as solicitações de acesso não são enviadas compulsoriamente para a ANP. Assim sendo, a forma da Agência tomar conhecimento de eventuais problemas no acesso de terceiros seria por fiscalização preventiva com vistas a analisar especificamente as solicitações de acesso ou por denúncia dos requerentes, em especial, dos que tiveram seus pedidos de acesso efetivamente negados.

Quanto ao receio dos agentes de estabelecimento de um “monopólio privado” no país no caso da venda de dutos de transporte e de terminais pela Petrobras, cabe ressaltar que a Lei do Petróleo não faz outras restrições aos possíveis operadores de terminais aquaviários além do que está previsto no seu art. 5º, ou seja, que estes sejam empresas constituídas sob as leis brasileiras, com sede e administração no País:

(...)

Art. 56. Observadas as disposições das leis pertinentes, qualquer empresa ou consórcio de empresas que atender ao disposto no art. 5º poderá

² O carregador proprietário é definido no inciso VI do Art.2º da Portaria ANP nº 251/2000 como a pessoa jurídica que é, simultaneamente, titular do terminal privativo de uso misto, usuária do serviço prestado pelo operador e proprietária dos produtos movimentados.

receber autorização da ANP para construir instalações e efetuar qualquer modalidade de transporte de petróleo, seus derivados e gás natural, seja para suprimento interno ou para importação e exportação.

(...)

(grifos nossos)

Assim, para possibilitar que a competição seja efetiva no caso da venda de um conjunto de ativos estratégicos para um mesmo grupo econômico participante de atividades de distribuição, produção ou importação, uma das opções a ser estudada é a separação societária com a proibição de participação cruzada de grupos econômicos nos diferentes segmentos da cadeia. De fato, a simples separação jurídica entre as empresas operadoras de terminais, os transportadores dutoviários e as distribuidoras de combustíveis/produtores/importadores de petróleo e derivados pode não ser suficiente para garantir a efetiva competição.

Este nível na separação das atividades exigiria limites de “participações cruzadas” de grupos econômicos nos diferentes segmentos. Destarte, no caso de aplicação do *unbundling*³, o transportador dutoviário ou operador de terminal, em tese, passaria a ter como objetivo precípua a maximização da utilização da capacidade de transporte, como previsto no Art. 58 da Lei nº 9.478/1997. Esta medida facilitaria a garantia do acesso de terceiros à infraestrutura de transporte, pois a empresa operadora teria interesse no uso máximo das suas instalações.

Por outro lado, deve-se considerar que a segurança para movimentação de petróleo e derivados produzidos é um fator importante para atração de investidores para o refino.

No que se refere à necessidade de acesso de terceiros a dutos de combustíveis, há que se destacar a pouca expressividade da malha nacional quando comparada a de mercados mais desenvolvidos, como o dos EUA. A extensão da malha atual de dutos de transporte de derivados do Brasil é de 5,9 mil km, enquanto os EUA somam mais de 153 mil km. Em mercados com infraestrutura logística já desenvolvida, o acesso a terceiros é facilitado e não há necessidade de regulamentar a preferência de uso para garantir o escoamento de produtos. No caso brasileiro, o desenvolvimento do modal dutoviário pode reduzir substancialmente os custos de movimentação de combustíveis e aumentar sua utilização. Portanto, deve ser incentivado.

Para os oleodutos com extensão superior a 15 km, o regime vigente de acesso de terceiros (art. 9º da Resolução ANP nº 35/2012) estabelece que o carregador proprietário tem garantida a preferência, o que lhe confere prioridade na utilização da infraestrutura pelos primeiros dez anos de operação do duto. A partir do décimo primeiro ano, a preferência do proprietário sofre revisões

³ O princípio do *unbundling* diz respeito justamente à independência entre os diversos segmentos da cadeia produtiva da indústria do petróleo, em especial, o da atividade de transporte.

pela ANP a cada 5 anos. Cabe salientar que a preferência de utilização da infraestrutura pelo proprietário é um fator importante para sua decisão de investir.

A referida Resolução restringe, ainda, a duração dos contratos de transporte com o objetivo de evitar o fechamento do mercado através da contratação de toda ou de grande parte da capacidade de transporte por períodos excessivamente longos.

Como a Lei do Petróleo determina apenas a separação legal das atividades, a norma em vigor incentiva, por meio de extensão do prazo contratual, a figura do transportador proprietário em detrimento do carregador proprietário, estruturação mais próxima daquela idealizada.

Nesse contexto, o objetivo da eventual adoção da separação societária seria minimizar o risco de que o operador do terminal e o transportador dutoviário tomem decisões visando o interesse específico de um produtor, distribuidor ou importador que pertença ao seu mesmo grupo econômico.

Por outro lado, para evitar prejuízos em eventual disputa com outros interessados no uso de determinada infraestrutura, eventuais investidores em refino no Brasil podem optar por deter sua própria infraestrutura primária de modo a garantir o recebimento e o escoamento adequado de seus derivados.

Quanto ao breve diagnóstico dos fluxos logísticos da atual infraestrutura portuária para movimentação de combustíveis

Com relação à infraestrutura de movimentação existente, a análise dos fluxos logísticos de transporte e armazenagem de combustíveis (gasolina, óleo diesel e querosene de aviação) realizada pela ANP no âmbito do Grupo de Fluxos Logísticos (GFL) mostra que a cabotagem é a opção mais viável para o suprimento primário desses combustíveis em terminais marítimos nas regiões Norte e Nordeste. Conseqüentemente, os portos mostram-se como estratégicos sob a ótica da garantia do abastecimento e da eficiência logística.

Na Região Norte, o Porto de Vila do Conde, em Barcarena (PA), é uma alternativa para ampliação da capacidade de movimentação de derivados em Belém (PA) e adjacências, dado que o Terminal de Miramar está confinado na zona urbana de Belém⁴.

No Nordeste, os Portos de Itaqui, em São Luís (MA), e de Suape, em Ipojuca (PE) assumem papel estratégico. Soma-se a esse grupo o Porto de Pecém, em São Gonçalo do

⁴ Informação fornecida pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) ao Tribunal de Contas da União (TCU). Vide Acórdão nº 1553/2014 – TCU – Plenário, item 43 do Relatório.

Amarante (CE), que tende a substituir o Porto de Mucuripe, em Fortaleza (CE), também limitado pela expansão urbana e sujeito à determinação de desmobilização do governo local.

Na região Sudeste, o Porto de Santos (SP) e todos os terminais que o integram, bem como o Terminal de Uso Privado (TUP) de São Sebastião (SP), operado pela Transpetro, também são estratégicos para a garantia do abastecimento nacional. Todavia, os processos licitatórios e a autorização destas instalações devem ser avaliados sob outra ótica, pois o Porto de Santos (SP) tende a ter a internalização de combustíveis reduzida caso os investimentos portuários nas Regiões Norte e Nordeste se concretizem. Dessa forma, o terminal aquaviário Transpetro permanece como porto receptor de GLP para a Região Centro-Oeste e expedidor de óleo combustível oriundo das refinarias paulistas. O TUP de São Sebastião é considerado estratégico, pois recebe petróleo para as refinarias paulistas e Querosene de Aviação (QAV) para os aeroportos de Guarulhos (SP) e de Congonhas (SP).

Quanto à região Sul, o Porto de Paranaguá (PR) mostra-se bastante congestionado, principalmente nos períodos de escoamento da safra de soja. Ainda segundo o GFL, a alternativa de expansão da infraestrutura portuária no Sul mostra-se mais apropriada em Santa Catarina, na região de São Francisco do Sul. Contudo, tal investimento deveria estar atrelado à ampliação/duplicação do poliduto OPASC (ligação da refinaria REPAR em Araucária (PR) com os terminais terrestres em Santa Catarina).

Defesa da Concorrência

Um dos objetivos desta iniciativa refere-se a estímulos à concorrência e à entrada de novos atores no setor. Esse objetivo justifica-se, especialmente após o anúncio da Petrobras, em seu plano de negócios, de sua estratégia de estabelecer parcerias em refino e em logística e de promover uma política de preços vinculada aos preços internacionais. Some-se a isso o reposicionamento da Petrobras na cadeia de abastecimento, conforme sinalizado nos novos modelos contratuais de fornecimento de derivados.

Pontos abordados e posicionamento dos agentes

De acordo com o entendimento da Petrobras, com o estabelecimento das parcerias por ela anunciadas, o setor de *downstream* no Brasil entrará em uma fase de transição. Apesar do arcabouço legal e regulatório brasileiro vigente ser capaz de suportar um mercado aberto e competitivo, com múltiplos agentes em refino, torna-se necessária uma discussão ampla com os atores envolvidos de forma a garantir que a transição para esta nova configuração do setor ocorra de forma transparente e isonômica, pautada nos princípios da livre concorrência.

Segundo importadores, refinadores (exceto Petrobras), formuladores e distribuidores, a prática de preços artificiais e inferiores às cotações do mercado internacional inibiu operações de importação por outros agentes e investimentos em terminais de granel líquido para combustíveis, além de ter prejudicado empreendimentos já implantados. A decisão por novos investimentos fica prejudicada pela falta de clareza quanto à política de preços da Petrobras para gasolina e óleo diesel, bem como pelo risco de mudanças na sua atuação a curto e médio prazos. No entanto, a Petrobras informou que os princípios que regem a sua política de preços foram divulgados e que não há previsão de mudança dessa política no curto prazo.

Não é raro o deslocamento até pontos alternativos de entrega mais distantes de suas localizações em virtude de indisponibilidade de produtos ou de menores preços. Na visão dos transportadores-revendedores-retalhistas, isso ocorre devido o preço da Petrobras não retratar os reais custos logísticos envolvidos.

Sobre esta questão, a Petrobras esclarece que os deslocamentos de polo acontecem apenas em função de indisponibilidade de produto e não possuem nenhuma relação com a política de preços e/ou custos logísticos envolvidos no atendimento do mercado.

Os agentes citam, ainda, as fraudes metrológicas (“bomba baixa”, por exemplo) e a sonegação de impostos (“barriga de aluguel”, por exemplo) como práticas nocivas ao ambiente de negócios varejista e prejudiciais à concorrência no setor.

Análise

Nas indústrias de petróleo e seus derivados, gás natural e biocombustíveis, o zelo em prol da manutenção de condições competitivas nos mercados constitui mecanismo fundamental para que os interesses dos consumidores sejam garantidos.

Com relação à segurança para investimentos de longo prazo, dada a já citada posição hegemônica da Petrobras e de sua intenção de desinvestimento de ativos do *downstream*, é importante prover os órgãos reguladores de mecanismos de combate eficazes contra eventuais práticas anticoncorrenciais. Em especial, entende-se como recomendável a aplicação de regras que evitem, preventivamente, a conduta anticompetitiva de agentes que possam exercer posição dominante em determinado mercado relevante de combustível no país.

Vale lembrar que a aplicação da Lei de Defesa da Concorrência (Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011) no âmbito da Administração Pública Federal é de competência exclusiva do chamado Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), formado, atualmente, pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), autarquia vinculada ao Ministério da Justiça, e pela Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (Seae).

Dessa forma, a repressão às condutas vedadas pela Lei de Defesa da Concorrência no âmbito dos mercados regulados pela ANP é de competência do Cade. Todavia, o art. 10 da Lei nº 9.478/1997 estabelece que a ANP, no exercício de suas atribuições, deverá comunicar àquele Conselho fatos que possam configurar indícios de infrações contra a ordem econômica para a adoção das medidas cabíveis no âmbito da Lei nº 12.529/2011.

A análise de indícios de condutas anticompetitivas por parte dos agentes econômicos inicia-se com a verificação do poder de mercado num determinado mercado relevante previamente delimitado por produto e região geográfica, que constitui uma primeira condição necessária, mas não suficiente, para caracterização da conduta em análise.

O poder de mercado de um agente está relacionado não apenas à concentração industrial em determinado mercado relevante, mas também à capacidade de uma empresa ou grupo de empresas restringir a produção e aumentar preços com vistas a obter lucros acima do normal sem que outros competidores sejam atraídos para o mercado em questão.

O abuso de posição dominante ou de poder econômico está associado à ideia de que a ilicitude, do ponto de vista da análise antitruste, é caracterizada pelos efeitos de atos e/ou condutas sobre a concorrência em um dado mercado relevante.

Embora algumas condutas apresentem efeitos restritivos à livre concorrência, tais efeitos podem ser contrabalançados por ganhos de eficiência econômica. Para tanto, seria necessário ponderá-los de modo a verificar se há efeitos anticompetitivos líquidos, com base no princípio da razoabilidade (*rule of reason*). Os ganhos de eficiência estão, em geral, relacionados à economia de custos de transação para os produtores/ofertantes, à redução de custos associados a economias de escala e de escopo, aos aumentos de produtividade e aos aperfeiçoamentos tecnológicos.

Em geral, empresas com elevadas participações de mercado são capazes de implementar diferentes estratégias, com o objetivo de restringir a concorrência, ou seja, adotam práticas comerciais e/ou contratuais cujos resultados se traduzem em prejuízo à livre concorrência e redução do bem-estar social.

Um exemplo de conduta anticompetitiva é a discriminação de adquirentes, que pode ser realizada por meio da fixação diferenciada de preços. Pressupõe-se que o produtor utiliza seu poder de mercado para fixar preços diferentes para o mesmo produto/serviço, discriminando compradores, individualmente ou em grupos, de forma a se apropriar de parcela do excedente econômico e assim elevar seus lucros.

Cabe ressaltar que a discriminação de adquirentes, amplamente disseminada nas economias modernas, não é intrinsecamente anticompetitiva. Em geral, são duas as principais situações nas quais a discriminação de preços, a despeito de seus efeitos sobre o mercado, pode ser lícita: (i) quando decorrente de descontos devidos a diferenças no custo de manufatura, venda ou entrega dos produtos (resultante de diferentes métodos ou quantidades); ou (ii) quando associada à redução do preço para equiparação a preço igualmente baixo praticado por concorrentes da firma discriminadora.

Em certos casos, entretanto, a discriminação de adquirentes (via preço ou não) pode indicar uma variante de recusa de vendas ou de venda casada. Sob essas formas indiretas, tem se mostrado uma prática relativamente frequente em setores regulados abertos à concorrência. Adicionalmente, em situações nas quais uma empresa tem controle parcial ou total sobre uma rede ou infraestrutura essencial, a discriminação de preços pode servir para elevar o custo do concorrente, com efeitos nocivos à concorrência.

Entre as formas de que se vale o Estado para promover a concorrência, nos setores em que ela for possível e desejável, está a aplicação da teoria das infraestruturas essenciais, através

da qual se impõe a obrigação de compartilhamento das redes e infraestruturas existentes, cuja duplicação afigura-se inviável, quer sob o prisma econômico, quer sob os aspectos fático ou jurídico. Importante notar que esta teoria é a base do modelo de regulação já vigente no Brasil, que estabelece regras bem definidas de uso compartilhado para terminais e dutos de transporte.

O preço abusivo, por sua vez, é derivado de imposição de preços com margens de lucros exorbitantes. Em princípio, pode-se considerar abusivo todo o preço decorrente de uma conduta anticompetitiva, independentemente do parâmetro de referência, o que implica o redirecionamento do foco da questão dos preços excessivamente elevados para o da investigação das condutas que lhes dão origem. Vale destacar, porém, que em uma situação de prevalência do processo competitivo nos mercados, não há como se falar em preço abusivo.

Precificação de Mercado

Esta seção trata dos principais pontos de conflito relacionados ao tema precificação de mercado, conforme levantados pelos agentes do setor, como entraves ao desenvolvimento de um ambiente mais concorrencial.

Pontos Abordados e Posicionamento dos Agentes

Em meio à mudança de posicionamento no abastecimento nacional, a Petrobras anunciou ter adotado política de preços competitivos para gasolina e óleo diesel, alinhados aos preços internacionais, deixando de absorver custos logísticos inerentes à distribuição.

No entanto, para os agentes de distribuição e de importação, não há garantias de que a empresa, mantendo a permanência do seu papel hegemônico no abastecimento de combustíveis, não adotará preços abaixo dos praticados no mercado internacional.

Os agentes de distribuição ressaltaram que a atual política de diferenciação de preço por embalagem praticada no mercado de GLP, a qual autoriza a prática de preços diferenciados para o produto destinado ao uso doméstico, quando acondicionados em vasilhames de até 13 kg (P-13), e inibe o aumento da concorrência na produção nacional e na importação.

A Petrobras indica que possui planos de estabelecer princípios de precificação de GLP similares aos anunciados para os demais combustíveis líquidos, já tendo adotado medidas com o objetivo de explicitar a seus clientes os custos logísticos que fazem parte do preço desse produto em cada ponto de entrega às distribuidoras.

Outros pontos abordados foram o papel da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) na definição de políticas sociais e energética do país e seu impacto no custo final dos produtos. Na visão dos distribuidores de GLP, a Cide já possui marco legal que depende unicamente de regulamentação para aplicação. Pode constituir-se em ferramenta a ser utilizada para amortecer flutuações nos preços desse produto praticados no mercado interno.

Análise

A análise do tema terá como base dois pontos centrais: política de preços de realização da Petrobras e diferenciação dos preços de GLP.

Política de preços

Atualmente, a Petrobras aponta para uma política de preços para gasolina e óleo diesel alinhados aos preços internacionais, conforme indicado em seu “Comunicados e Fatos Relevantes” no dia 14 de outubro de 2016:

“Essa política, a ser praticada pela Companhia, terá como princípios:

- 1. O preço de paridade internacional (PPI), que já inclui custos como frete de navios, custos internos de transporte e taxas portuárias;*
- 2. Uma margem para remuneração dos riscos inerentes à operação, tais como, volatilidade da taxa de câmbio e dos preços, sobreestadias em portos e lucro, além de tributos;*
- 3. Nível de participação no mercado;*
- 4. Preços nunca abaixo da paridade internacional.*

A política que será posta em prática prevê avaliações para revisão de preços pelo menos uma vez por mês. É importante ressaltar que, como o valor desses combustíveis acompanhará a tendência do mercado internacional, poderá haver manutenção, redução ou aumento nos preços praticados nas refinarias.

A aprovação da política de preços e estruturas básicas de preço dos produtos da Petrobras é competência da Diretoria Executiva, segundo o artigo 34 do Estatuto Social da Companhia. Conforme aprovado pela Diretoria Executiva, a avaliação sobre as necessidades de ajustes nos valores dos combustíveis nas refinarias será tomada por um comitê, denominado Grupo Executivo de Mercado e Preços, composto pelo presidente da empresa, pelo diretor de Refino e Gás Natural e pelo diretor Financeiro e de Relacionamento com Investidores.

Para permitir maior flexibilidade na gestão comercial de derivados e estimular o aumento de vendas, a Petrobras também avaliará conceder descontos pontuais para o diesel e a gasolina em mercados específicos. Em hipótese alguma, esses descontos implicarão em preços abaixo dos custos da empresa.

Como a lei brasileira garante liberdade de preços no mercado de petróleo e derivados, as revisões feitas pela Petrobras nas refinarias podem ou não se refletir no preço final ao consumidor. Isso dependerá de repasses feitos por outros integrantes da cadeia de petróleo, especialmente distribuidoras e postos de combustíveis.”

Ainda que no seu comunicado oficial a Petrobras explicita que não praticará preços abaixo da paridade internacional, esta, por si só, não se mostra como medida suficiente para dar segurança e tranquilidade ao mercado.

Nos últimos anos, a política de preços da Petrobras, seja para suporte à estabilidade macroeconômica ou às questões sociais do país, levou à prática de preços inferiores aos praticados no mercado internacional. Considerando a relevância da precificação na atratividade de investimentos em infraestrutura de refino e logística de derivados, é importante que a empresa mantenha a atual política de prática de preços de combustíveis, observando o mercado internacional, de modo a estimular investimentos no mercado doméstico e a fomentar a concorrência no médio/longo prazo. Vale destacar que é importante que os preços sejam definidos pelo mercado, a partir da competição entre os agentes do setor. Esse mecanismo possibilita que os preços no mercado interno guardem relação com os preços no mercado externo.

Diferenciação de preços do GLP

A prática de preços diferenciados para o GLP a granel e P-13 contribui para as distorções que atrapalham o desenvolvimento de um mercado competitivo. Cabe ressaltar que a Resolução CNPE nº 4/2005 reconhece como de interesse para a política energética nacional a prática de preços diferenciados para o GLP destinado ao uso doméstico e acondicionado em recipientes transportáveis com capacidade de até 13 kg. Entretanto, essa Resolução não define obrigatoriedade de sua aplicação.

Entende-se que, se há interesse em subsidiar o GLP em embalagens de até P-13, com o respaldo de uma política social, esse deve ser feito diretamente pelo Estado brasileiro, com orçamento previsto conforme os regulamentos estabelecidos pela Constituição Federal. Destaca-se, para esta aplicabilidade, a possibilidade de utilização da Cide-combustíveis, que entre seus usos prevê o “pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, de gás natural e seus derivados e de derivados de petróleo” (Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001).

De acordo com o art. 3º da Resolução CNPE nº 1/2005, enquanto perdurarem situações que comprometam a adequada formação dos preços do GLP, nos termos da Resolução CNPE nº 4/2002, a ANP deverá manter a restrição do uso do produto às atividades indispensáveis.

É importante considerar que a reavaliação dessa restrição deve ser precedida de estudos para verificação de impactos sobre o abastecimento nacional, devendo considerar a precificação do produto e a disponibilidade de infraestrutura existente.

Marco Tributário

A questão tributária também foi levantada ao longo das reuniões como um fator determinante para a concorrência entre os agentes. Em alguns casos, o peso dos tributos no preço final dos combustíveis é superior às margens praticadas na distribuição e na revenda. Nesse contexto, a presente seção aborda pontos trazidos pelos agentes e os analisa de forma expedita.

Pontos Abordados e Posicionamento dos Agentes

A Petrobras citou que o estorno de crédito do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) exigido por alguns estados desincentiva a retirada de excedente de produtos do estado. No parque de refino brasileiro, a REDUC (RJ) e a RLAM (BA), cujas produções são majoritariamente voltadas para o atendimento do próprio estado, são afetadas por essa situação. Futuramente, esse mesmo custo tributário poderá ser aplicado à Refinaria COMPERJ para retirada de derivados do estado do Rio de Janeiro, haja vista que sua produção, em grande parte, será destinada para o atendimento de outros estados.

Por seu lado, os distribuidores e revendedores ressaltaram a importância dos tributos na formação dos preços dos combustíveis, citando o uso dos tributos estaduais como instrumento de guerra fiscal entre os estados e de concorrência desleal (sonegação).

Análise

Os tributos cumprem um importante papel na formação dos preços dos combustíveis. De tal modo, é fundamental a aplicação de regras claras e simples para reduzir a assimetria de informações, permitir a eficiência operacional e garantir a isonomia no tratamento tributário dos agentes e, dessa forma, promover um ambiente mais propício aos investimentos.

A intensidade dos tributos contribui para a discussão de estímulo ao investimento, uma vez que a competitividade de um determinado combustível pode ser influenciada em função da incidência de tributos. No entanto, vale destacar que essa intensidade, muitas vezes, é influenciada pelas Unidades Federativas, que possuem autonomia sobre o tributo de maior peso no preço ao consumidor, o ICMS.

A tributação, sobretudo a parcela estadual (ICMS), é um fator relevante no desenho das operações da indústria, conforme apontado pela Petrobras. Em linhas gerais, a ação dos tributos sobre os derivados de petróleo não deveria afetar o abastecimento nacional, limitando a produção de uma refinaria e o uso da infraestrutura logística.

Cumprе destacar que uma ampla revisão tributária se mostra necessária, incluindo, além do ICMS, todos os impostos que incidem sobre a cadeia de petróleo, derivados e biocombustíveis no Brasil.

Embora não seja o fórum de definição de políticas tributárias sobre os combustíveis, salienta-se, com base em experiências internacionais, que a gestão mais centralizada dos tributos pelo Governo Federal teria impacto positivo no estímulo à ampliação e diversificação dos agentes e no aumento da competitividade no mercado doméstico de combustíveis. No entanto, deve-se avaliar os potenciais efeitos decorrentes do tratamento isonômico de cada combustível nas distintas Unidades Federativas.

WORKSHOP E PROPOSTAS RESULTANTES

O evento realizado na ANP/RJ nos dias 7 e 8 de março de 2017 teve por objetivo analisar e discutir o presente relatório e as propostas apresentadas pelas entidades e agentes para o setor de refino e abastecimento de combustíveis nacional, diante do reposicionamento da Petrobras. O objetivo principal é estimular a entrada de novos atores e fomentar investimentos para atender às necessidades de expansão da infraestrutura, bem como suprir o consumidor brasileiro em condições adequadas de preço e qualidade.

Houve participação efetiva de agentes econômicos de todos os setores do *downstream*, assim como de bancos de investimento e consultorias especializadas, tendo sido dividido em quatro blocos de discussão nos seguintes temas:

BLOCO	EXPOSITORES	AUDIÊNCIA
I – Refino e Formulação	Arlindo Moreira (Petrobras) Leandro de Barros (Sindicom)	129 presentes
II – Importação e Infraestrutura Portuária	Jefferson Rejaile (Brasilcom) Claudio Mastela (Petrobras) Leandro de Barros (Sindicom) Sergio Bandeira (Sindicom)	128 presentes
III – Desafios para o Abastecimento	Jefferson Rejaile (Brasilcom) Arlindo Moreira (Petrobras) Leandro de Barros (Sindicom) Sergio Bandeira (Sindicom)	136 presentes
IV – Defesa da Concorrência, Precificação de Mercado e Marco Tributário	Ricardo Medeiros (CADE) Alexandre Borjaili (Asmirg) Jefferson Rejaile (Brasilcom) Jorge Oliveira (Sindicom) Sergio Bandeira (Sindicom)	121 presentes

Com base nas discussões dos temas e nas análises realizadas pelo Núcleo Operacional, elencam-se, a seguir, as propostas que foram apresentadas e discutidas com o setor durante o *workshop*, sendo objeto da Consulta Pública MME nº 29/2017, instalada por meio da Portaria MME nº 113/2017, a fim de receber contribuições dos agentes econômicos e da sociedade.

Durante o período de Consulta Pública, o documento recebeu 185 contribuições de 15 agentes e/ou instituições distintos.

Propostas

PROPOSTA 1

Estabelecer, por meio do CNPE, um conjunto de diretrizes estratégicas para a reestruturação do mercado de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo no Brasil, que contemple a presença de múltiplos agentes e viabilize a realização de novos investimentos, observado o atual período de transição.

PROPOSTA 2

Analisar e propor mecanismos para incentivar investimentos em refino no País.

PROPOSTA 3

Analisar e propor políticas para fomento à formulação de combustíveis, produção local de óleos lubrificantes básicos e outros derivados.

PROPOSTA 4

Permitir a importação de gasolina e óleo diesel diretamente por distribuidores de combustíveis.

PROPOSTA 5

Mapear as áreas de infraestrutura de movimentação de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo prioritárias para realização de investimentos privados.

PROPOSTA 6

Analisar e propor mecanismos para dar maior celeridade aos processos relacionados à infraestrutura, em especial junto aos órgãos de controle ambiental e alfandegário.

PROPOSTA 7

Analisar e propor mecanismos para que os procedimentos licitatórios de arrendamentos de instalações portuárias em portos organizados sejam convergentes com os interesses do abastecimento nacional de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo, de modo que a participação da ANP ocorra em várias das etapas preparatórias até a publicação do edital, em especial na fase de planejamento das áreas a serem arrendadas.

PROPOSTA 8

Articular com os órgãos responsáveis pela concessão do setor portuário nacional para estabelecer nos processos licitatórios das áreas portuárias a possibilidade da instalação de terminais com capacidade para movimentação de produtos para os diversos agentes regulados, com atenção especial para os portos das Regiões Norte e Nordeste.

PROPOSTA 9

Articular com os órgãos responsáveis pelo setor portuário o aperfeiçoamento da regulação, com vistas a possibilitar o acesso célere e efetivo aos portos públicos para todos os produtores, importadores e distribuidores autorizados pela ANP, bem como grandes consumidores.

PROPOSTA 10

Realizar estudos acerca das estruturas de mercado e da atuação integrada nos diversos elos da cadeia de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo, tendo em vista a necessidade de garantir a atratividade para novos investimentos.

PROPOSTA 11

Aperfeiçoar os mecanismos regulatórios de modo a conferir maior eficiência no controle de acesso de terceiros à infraestrutura, respeitado o direito de preferência do proprietário, observada a arbitragem de conflitos prevista pela Resolução Antaq nº 3.707/2014 e pela Portaria ANP nº 251/2000, bem como aprimorar a divulgação das informações de capacidade e utilização dos terminais.

PROPOSTA 12

Aperfeiçoar os mecanismos regulatórios e/ou contratuais para garantir os níveis de serviço adequados nos terminais aquaviários, para todos os interessados.

PROPOSTA 13

Articular com os órgãos responsáveis pela concessão do setor portuário nacional para concluir as licitações iniciadas e realizar novas licitações de áreas de armazenamento de combustíveis nos portos a fim de estimular novos investimentos em terminais.

PROPOSTA 14

Aprimorar os termos e condições gerais que devam constar nos contratos entre o poder concedente do setor portuário nacional e as entidades privadas, que contemplem as regras para renovação contratual e permitam o retorno do investimento ou seu ressarcimento.

PROPOSTA 15

Analisar a possibilidade de ampliar linhas de financiamento em infraestrutura com taxas mais atrativas e de longo prazo para o setor.

PROPOSTA 16

Aperfeiçoar os mecanismos regulatórios que, em função do reposicionamento da Petrobras, garantam o abastecimento nacional de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo.

PROPOSTA 17

Reavaliar a legislação que trata do Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis (Sinec) para adequá-la às condições atuais de abastecimento do mercado brasileiro de combustíveis.

PROPOSTA 18

Reforçar o combate ao comércio irregular de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados e à concorrência desleal, por meio de ações conjuntas da ANP, distribuidores, revendedores e outras instituições governamentais.

PROPOSTA 19

Aprimorar os mecanismos de monitoramento da movimentação e comercialização combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo.

PROPOSTA 20

Avaliar a possibilidade de diversificação dos tipos de combustíveis a serem disponibilizados por região, tendo em vista suas especificidades.

PROPOSTA 21

Aperfeiçoar os mecanismos regulatórios de incentivos e de definição de condicionantes para atuação dos agentes de mercado, quando necessário, tendo como objetivo a promoção da concorrência, a mitigação das falhas e a prevenção do abuso de poder de mercado.

PROPOSTA 22

Reforçar a atuação conjunta e cooperativa das autoridades regulatórias e de defesa da concorrência no que tange ao abastecimento nacional de combustíveis, de modo a prevenir e coibir práticas anticompetitivas.

PROPOSTA 23

Aperfeiçoar a atuação regulatória de modo a evitar cláusulas contratuais potencialmente danosas à concorrência e/ou que afetem a garantia do suprimento de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo.

PROPOSTA 24

Realizar estudos de modo a avaliar o nível de concentração em mercados relevantes com o intuito de subsidiar as decisões das autoridades competentes nas análises da atuação dos agentes e dos atos de concentração, incluindo possíveis desinvestimentos da Petrobras.

PROPOSTA 25

Avaliar ações para garantir o desenvolvimento de um mercado competitivo nos diversos elos da cadeia, com condições de oferta a preços de mercado para combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo no Brasil.

PROPOSTA 26

Elaborar nova resolução do CNPE para reconhecer, como de interesse para a política energética nacional, programas de acesso ao consumo do GLP destinado ao uso doméstico e acondicionado em recipientes transportáveis de capacidade de até 13 kg para consumidores de baixa renda, reforçando o conceito de que incentivos governamentais ocorrem exclusivamente com previsão específica no orçamento público. Adicionalmente, propor a revogação da Resolução CNPE nº 4/2005, que reconhece como de interesse para a política energética nacional a prática de preços diferenciados para o GLP.

PROPOSTA 27

Realizar estudos para reavaliação das restrições de outros usos de GLP para verificação de impactos sobre o abastecimento nacional, devendo considerar a precificação do produto e a disponibilidade de infraestrutura existente.

PROPOSTA 28

Desenvolver estudo quanto aos impactos dos tributos sobre a eficiência na produção e distribuição de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo, bem como na logística de abastecimento interestadual, sobretudo no que tange ao ICMS.

PROPOSTA 29

Avaliar os potenciais efeitos decorrentes do tratamento isonômico dos tributos de cada produto nas distintas Unidades Federativas, com base em experiências internacionais, como forma de estimular a ampliação e diversificação dos agentes e aumentar a competição no mercado doméstico de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo.

PROPOSTA 30

Avaliar a simplificação e a harmonização dos mecanismos tributários federais e estaduais, incidentes sobre a comercialização de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo para garantir a isonomia no tratamento dos agentes.

PROPOSTA 31

Avaliar alternativas de estímulo à atividade de rerrefino, analisando a criação de tributos ou outros mecanismos, tendo em vista as externalidades positivas inerentes ao processo.

PROPOSTA 32

Avaliar alternativas à incidência de bitributação sobre o GLP oriundo de Unidade de Processamento de Gás Natural (UPGN).