

ESTUDOS DO ART. 2º
DA RESOLUÇÃO CNPE
Nº 12/2019

Sumário Executivo

MINISTÉRIO DE
MINAS E ENERGIA



MINISTÉRIO DA
AGRICULTURA, PECUÁRIA
E ABASTECIMENTO

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA

CASA CIVIL



Estudos atinentes ao art. 2º da Resolução CNPE nº 12, de 4 de junho de 2019,

que estabelece diretrizes para a promoção da livre
concorrência no abastecimento de combustíveis,
demais derivados de petróleo e biocombustíveis no

País, e dá outras providências.

Sumário Executivo

Brasília

Dezembro de 2019





Ministério de Minas e Energia

Ministro

Bento Costa Lima Leite de Albuquerque Júnior

Secretária-Executiva

Marisete Fátima Dadald Pereira

Secretária de Petróleo, Gás Natural e

Biocombustíveis

Renata Beckert Isfer

Ministério das Minas e Energia – MME
Esplanada dos Ministérios – Bloco "U" – 8º andar
70065-900 – Brasília – DF
Tel.: (55 61) 2032 5555
www.mme.gov.br

Representantes e Colaboradores nos estudos da Resolução CNPE nº 12/2019

VERTICALIZAÇÃO

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA

DEIVSON MATOS TIMBO (TITULAR)

EVERTON GOUSARD DE FREITAS (SUPLENTE)

CASA CIVIL DA REPÚBLICA

ALEXANDRE GHEVENTER (TITULAR)

GUSTAVO HENRIQUE FERREIRA (SUPLENTE)

MINISTÉRIO DA ECONOMIA (COORDENAÇÃO)

CLAUDIO EVANGELISTA DE CARVALHO (TITULAR)

CLAUDIO NAVARRO

EDIE ANDREETO JUNIOR

GUSTAVO GONÇALVES MANFRIM (SUPLENTE)

MAURÍCIO MARINS MACHADO

PATRÍCIA DA SILVA PEREIRA

RAFAEL CAMPELO DE MELO FERRAZ

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E

ABASTECIMENTO

CID JORGE CALDAS (TITULAR)

SILVIO FARNESE (SUPLENTE)

EPE

MARCELO CASTELLO BRANCO CAVALCANTI (TITULAR)

PATRICIA FEITOSA BONFIM STELLING

RAFAEL MORO DA MATA (SUPLENTE)

CADE

CRISTIANE LANDERDAHL DE ALBUQUERQUE (SUPLENTE)

RICARDO MEDEIROS DE CASTRO (TITULAR)

THIAGO LUIS DOS SANTOS PINTO

GÁS LIQUEFEITO DE PETRÓLEO (GLP)

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA (COORDENAÇÃO)

DEIVSON MATOS TIMBO

MARISA MAIA DE BARROS (TITULAR)

PEDRO HENRIQUE MILHOMEM COUTINHO (SUPLENTE)

CASA CIVIL DA REPÚBLICA

GUSTAVO HENRIQUE FERREIRA (TITULAR)

GUSTAVO CERQUEIRA ATAÍDE (SUPLENTE)

MINISTÉRIO DA ECONOMIA

CLAUDIO NAVARRO

EDIE ANDREETO JUNIOR

GUSTAVO GONÇALVES MANFRIM (SUPLENTE)

MAURÍCIO MARINS MACHADO (TITULAR)

PATRÍCIA DA SILVA PEREIRA

RAFAEL CAMPELO DE MELO FERRAZ

THALITA CLEMENTE COUTO

EPE

FILIFE DE PADUA FERNANDES SILVA (TITULAR)

GABRIEL DA SILVA AZEVEDO JORGE (SUPLENTE)

MARCELO CASTELLO BRANCO CAVALCANTI

PATRICIA FEITOSA BONFIM STELLING

CADE

CRISTIANE LANDERDAHL DE ALBUQUERQUE (SUPLENTE)

RICARDO MEDEIROS DE CASTRO (TITULAR)

THIAGO LUIS DOS SANTOS PINTO

DUTOS E TERMINAIS TERRESTRES

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA

MARISA MAIA DE BARROS (SUPLENTE)

RONNY JOSE PEIXOTO (TITULAR)

CASA CIVIL DA REPÚBLICA

GUSTAVO HENRIQUE FERREIRA (TITULAR)

GUSTAVO CERQUEIRA ATAÍDE (SUPLENTE)

MINISTÉRIO DA ECONOMIA

CLAUDIO NAVARRO

EDIE ANDREETO JUNIOR

GUSTAVO GONÇALVES MANFRIM (TITULAR)

MAURÍCIO MARINS MACHADO (SUPLENTE)

PATRÍCIA DA SILVA PEREIRA

RAFAEL CAMPELO DE MELO FERRAZ

ANP (COORDENAÇÃO)

DIOGO VALÉRIO

HELIO DA CUNHA BISAGGIO (TITULAR)

MAGNO ANTÔNIO CALIL RESENDE (SUPLENTE)

JADER PIRES VIEIRA DE SOUZA

JARDEL FARIAS DUQUE

EPE

CARLOS AUGUSTO GOES PACHECO

MARCELO CASTELLO BRANCO CAVALCANTI

PATRICIA FEITOSA BONFIM STELLING (TITULAR)

VITOR MANUEL DO ESPIRITO S. SILVA (SUPLENTE)

CADE

CRISTIANE LANDERDAHL DE ALBUQUERQUE (SUPLENTE)

RICARDO MEDEIROS DE CASTRO (TITULAR)

THIAGO LUIS DOS SANTOS PINTO

APRESENTAÇÃO

Em 2 de janeiro de 2019, ao proferir seu discurso de posse, o Ministro de Estado de Minas e Energia, Bento Albuquerque, ao assumir a missão de conduzir pasta tão importante para o desenvolvimento econômico e o bem-estar social do povo brasileiro, definiu que os desafios seriam enfrentados com o compromisso de atender três demandas prioritárias: previsibilidade, governança e estabilidade regulatória e jurídica. Esses conceitos são vitais para que seja estabelecido um ambiente de negócios favorável à competição e ao investimento.

Entre as ações definidas como prioritárias pelo Ministério de Minas e Energia (MME), aquelas voltadas para o setor de combustíveis são: atrair investimentos nos segmentos de refino e de infraestrutura para movimentação de combustíveis; promover a prática de preço único e de mercado para o GLP; e combater a sonegação e a adulteração de combustíveis.

Com esses objetivos, construiu-se uma agenda de trabalho materializada na iniciativa Abastece Brasil, cujo lançamento ocorreu no dia 24 de abril de 2019 com a realização de workshop no edifício sede do MME. Espera-se que os resultados dessa iniciativa, sob coordenação do MME, apareçam na forma de uma maior diversidade de agentes econômicos e mais competitividade no abastecimento nacional.

Ao buscar mais competitividade, a iniciativa Abastece Brasil encaminhou ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) propostas para a promoção da livre concorrência nas atividades de refino, distribuição e revenda de combustíveis no País, deliberadas e consolidadas nas Resoluções nº 9, de 9 de maio de 2019, e nº 12, de 4 de junho de 2019.

Enquanto a estratégia para o refino passa necessariamente pela desconcentração dos ativos hoje operados pela Petrobras, para a distribuição e a revenda há uma pauta mais extensa, que abrange diversas atividades econômicas reguladas pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), além das peculiaridades inerentes a cada combustível e seus respectivos mercados consumidores.

O presente sumário executivo apresenta uma síntese das questões aprofundadas no relatório completo, o qual será disponibilizado à sociedade após sua deliberação na 38ª reunião ordinária do CNPE, podendo eventuais dúvidas serem dirimidas diretamente com a equipe técnica responsável por sua redação.

INTRODUÇÃO

O CNPE, por meio do art. 2º da sua Resolução nº 12, de 4 de junho de 2019, recomendou ao Ministério de Minas e Energia, em conjunto com outros órgãos, que submetesse a este Conselho estudos para subsidiar a formulação de medidas voltadas para a promoção da livre concorrência no abastecimento de combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis.

Ao referido grupo de trabalho foi dada a incumbência de, no prazo de até 180 (cento e oitenta) dias, submeter ao CNPE estudos sobre: (i) modelos de negócios e arranjos societários em diferentes elos da cadeia de combustíveis; e (ii) condições de acesso de terceiros a dutos de transporte e terminais terrestres para movimentação de petróleo, seus derivados e biocombustíveis, conforme mostrado no Quadro 1.

Quadro 1 - Art. 2º da Resolução CNPE nº 12/2019

Resolução CNPE nº 12, de 4 de junho de 2019.

Estabelece diretrizes para a promoção da livre concorrência no abastecimento de combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis no País, e dá outras providências.

[...]

Art. 2º Recomendar que o Ministério de Minas e Energia, no prazo de até 180 (cento e oitenta) dias, em conjunto com a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério da Economia, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, a ANP, a Empresa de Pesquisa Energética - EPE, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE e convidados, submeta ao CNPE estudos sobre os seguintes temas atinentes ao abastecimento de combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis para subsidiar a formulação de medidas voltadas para a promoção da livre concorrência:

I - os modelos de negócios e os arranjos societários; e

II - as condições de acesso de terceiros a dutos de transporte e terminais terrestres para movimentação de petróleo, seus derivados e biocombustíveis.

[...]

Para a consecução do objetivo estabelecido no art. 2º da Resolução CNPE nº 12/2019, os estudos foram divididos em 3 grandes temáticas, com a participação de todos os órgãos envolvidos e as seguintes coordenações:

- **Tema 1**, coordenado pelo Ministério da Economia, o qual tratou sobre verticalização em qualquer agente regulado, incluindo a participação societária, a titularidade dos ativos,

as relações contratuais e comercialização direta de importador e produtor com revendedor, para gás liquefeito de petróleo (GLP) e combustíveis líquidos;

- **Tema 2**, coordenado pelo Ministério de Minas e Energia, o qual tratou sobre as novas formas de comercialização de GLP, tais como enchimento fracionado e comercialização em recipientes de outras marcas; e
- **Tema 3**, coordenado pela ANP, o qual tratou do acesso de terceiros a dutos de transporte e terminais terrestres.

As discussões sobre os temas elencados contaram com a participação de diversos interessados nas mais de 51 reuniões e oitivas ocorridas entre julho e agosto de 2019, os quais tiveram a oportunidade de opinar sobre os assuntos tratados. Buscou-se conferir representatividade de todo o setor de combustíveis, incluindo outros órgãos governamentais, agentes econômicos, associações, sindicatos, consultorias técnicas e jurídicas, instituições acadêmicas e outros interessados, bem como obter contribuições das mais variadas perspectivas.

Além de participar das discussões nas reuniões, os convidados puderam oferecer contribuições por meio de um questionário onde foram respondidas perguntas sobre os temas em pauta, que também serviram de subsídios ao presente trabalho, prezando por um diálogo transparente e amplo com o setor.

Após as oitivas, os representantes das instituições chamadas pelo CNPE para elaborar os estudos de que trata o art. 2º da Resolução CNPE nº 12/2019 promoveram uma série de reuniões ao longo dos meses de setembro e outubro para debater os assuntos e as contribuições trazidas pelos convidados. Durante esse processo, foram identificados novos convidados para apresentar seu ponto de vista sobre questões específicas atinentes aos temas em debate. Além disso, convidados que participaram das primeiras oitivas solicitaram espaço para prestar esclarecimentos adicionais sobre as suas primeiras exposições.

O objetivo deste sumário executivo é transcorrer sobre os principais temas dos estudos atinentes ao abastecimento de combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis realizados pelos órgãos enumerados na resolução CNPE nº 12/2019, os entraves e restrições que podem ser removidos ou mitigados, os cenários da estrutura do mercado com os desinvestimentos em refino e as soluções propostas para subsidiar a formulação de medidas voltadas para a promoção da livre concorrência, os modelos de negócios e os arranjos societários.

ANÁLISES E PROPOSTAS DE MODELOS DE NEGÓCIOS E ARRANJOS SOCIETÁRIOS PARA O ABASTECIMENTO DE COMBUSTÍVEIS

A cadeia produtiva de combustíveis denominada *downstream* reúne a montante refinarias, importadores e formuladores de combustíveis, perpassa pelos distribuidores de combustíveis ou Transportadores-Revendedores-Retalhistas (TRRs) e termina a jusante nos postos revendedores de combustíveis. O modelo vigente é altamente influenciado pelos diversos atos administrativos e de regulação. Há restrições legais e impedimentos variados de verticalização dos agentes de mercado e também de vedações das relações de comércio entre os agentes com o propósito de que segmentos não competitivos da cadeia produtiva não limitassem a competição nos demais elos potencialmente competitivos.

Tais regulações, por outro lado, limitam o mercado, os arranjos organizacionais mais eficientes e criam outros obstáculos à competição.

O avanço do progresso tecnológico tem propiciado mudanças da cadeia de combustíveis, desaparecimento de alguns processos produtivos com características de monopólio natural, reduzindo barreiras à entrada oriundas da tecnologia e amparando a possibilidade de atuação eficiente de mais empresas no mercado.

Algumas das regras de separação vertical estrutural da indústria de combustíveis estão sendo analisadas pela ANP, conforme disposição do art. 1º da Resolução CNPE nº 12/2019. A análise dos modelos de negócios e arranjos societários para o abastecimento de combustíveis em prol da promoção da concorrência foram endereçados pelo art. 2º da referida Resolução, com a participação de diversos órgãos da Administração Pública Federal.

Foram avaliadas as normas de separação vertical publicadas pela ANP, particularmente:

- Resolução ANP nº 16/2010, no caso das regras que afetam as refinarias;
- Resoluções ANP nº 67/2011, nº 40/2013 e nº 777/2019, no caso de importadores;
- Resolução ANP nº 41/2013, no caso das regras de participação societária do distribuidor; e
- Resolução ANP nº 8/2007, no caso do TRR.

Assim, um dos objetivos deste trabalho é analisar os efeitos potenciais das vedações sobre a concorrência e oferecer subsídios para o aprimoramento regulatório do abastecimento de derivados de petróleo para que os consumidores de combustíveis possam se beneficiar de iniciativas em curso, como o processo de desinvestimento da Petrobras no segmento de refino.

Houve uma avaliação comparativa das experiências internacionais sobre a verticalização da cadeia de combustíveis e observou-se não existir um modelo único que se aplique a todos os contextos estudados. A comparação evidencia que em mercados mais maduros existem menores barreiras entre os elos e maior pluralidade de agentes em todos os elos da cadeia.

As ações da ANP na defesa da concorrência no setor de petróleo, gás natural e combustíveis, realizadas no período de 2011 a 2019, são do tipo institucional, regulatória, antitruste reativa e antitruste preventiva, com os seguintes objetivos:

- i) Ampliar a transparência de informações ao mercado e à sociedade;
- ii) Aprimorar o sistema e ou a interface institucional;
- iii) Avaliar a situação concorrencial e ou as regras regulatórias dos mercados regulados;
- iv) Avaliar a situação concorrencial nas licitações relacionadas as atividades finalísticas;
- v) Avaliar modo de aplicação de penalidade prevista na Lei de Penalidades face à previsão legal de garantia do abastecimento;
- vi) Dialogar com a sociedade e com o mercado a fim de superar os desafios regulatórios;
- vii) Evitar distorções no processo competitivo;
- viii) Identificar práticas anticompetitivas; e
- ix) Subsidiar os casos de concentração relativos aos setores regulados.

O Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) tem atuado em relação a estrutura do mercado de combustíveis com julgamento de Atos de Concentração no setor, quanto às condutas anticompetitivas dos agentes do mercado. O segmento de combustíveis é uma das cadeias econômicas que mais houve instauração de processo administrativo no órgão, que, entre 1996 e 2013, julgou 223 casos sobre o varejo de combustíveis.

Desde o processo de introdução de reformas liberalizantes no *downstream*, consolidado pela Lei do Petróleo (Lei nº 9.478/1997), culminando com a livre formação dos preços derivados pelos agentes, no final de 2001, o segmento de distribuição de combustíveis tem passado por importantes transformações na sua forma de operação, com efeitos sobre as estratégias empresariais. Primeiramente, a introdução da figura do revendedor “bandeira branca” permitiu a aquisição de combustíveis de qualquer distribuidor, reduzindo barreiras à entrada no mercado, o que possibilitou o surgimento de diversas distribuidoras independentes, que passaram a competir diretamente com as principais distribuidoras na comercialização de combustível.

Com aumento da concorrência, uma das estratégias adotada pelos agentes para ganhar escala e participação de mercado foi a aquisição de outras empresas. Desde 2005, percebe-se no setor de distribuição de combustíveis líquidos consistente processo de concentração, expresso em movimentações de fusões e aquisições entre as maiores empresas do setor e na aquisição de distribuidoras locais e regionais. Mais recentemente, observa-se a entrada de agentes estrangeiros no setor de distribuição nacional de combustíveis com a compra de redes de distribuição de combustíveis, demonstrando um ambiente institucional mais favorável à entrada de novos agentes.

O parque de refino nacional é composto por 17 refinarias, que tem capacidade de refino de aproximados 2,4 milhões de barris por dia. Além disso, participam desse sistema 51 plantas de biodiesel, com capacidade total de produção de 140 mil barris por dia e 382 usinas de etanol com capacidade total de produção de 570 mil barris por dia (ANP, 2018).

No Brasil, a iniciativa de implantação de refinarias era predominantemente estatal, a cargo da Petrobras, à exceção das refinarias Riograndense, Mangueiros, Univen e Dax oil.

Outra característica do parque de refino nacional é a concentração espacial, pois foi elaborado visando maximizar economias de escala de todo o conjunto de refinarias na produção e

minimizar as deseconomias de escala, por meio de sua proximidade com os principais centros consumidores.

A infraestrutura de suprimento de petróleo para refino, bem como a de escoamento de produtos das refinarias, foi concebida para um operador dominante de todo o parque. A baixa complexidade das refinarias nacionais traz resultados de baixa eficiência e elevados estoques de óleo combustível, caso se ultrapasse em volumes significativos a capacidade de carga das unidades de coqueamento retardado/catalítico, fases posteriores de refino e de maior valor agregado. Isso porque o óleo combustível é um produto de margens muito baixas ou negativas, matéria-prima para outros processos de refino de outros produtos, tais como gasolina A, óleo Diesel, etc., e se não processado, gera volumes excedentes de estocagem nas refinarias.

Existem oportunidades de investimento e modernização nas refinarias, mas em função da capacidade de investimento da própria Petrobras, eles concorrem com os investimentos necessários à exploração, desenvolvimento e produção de campos do pré-sal, cujas margens de retorno podem ser dez vezes maiores que as margens de refino.

Cade e Petrobras celebraram um termo de compromisso de desinvestimento das refinarias, as quais representam 50% da capacidade de refino da empresa, para cessar um inquérito administrativo de conduta ilícita contra a Petrobras.

A contestação do mercado de combustíveis em relação aos agentes refinadores após as vendas das refinarias serão por meio infraestrutura portuária, essencial para a movimentação de combustíveis provenientes de importação. Neste sentido, deverá haver o cuidado de não inviabilizar operações de importação por agentes concorrentes dos adquirentes, evitar domínio absoluto dos meios e a provável e decorrente perda líquida de bem-estar pelo exercício de tal domínio.

Com os desinvestimentos, observa-se um cenário de potencial de contestação dos mercados relevantes pertencentes às outras cadeias logísticas, haja vista que a própria Transpetro se faz presente na operação de terminais portuários, além da existência de operadores privados que podem concorrer nesses mercados. Em alguns desses mercados haverá contestação um pouco menor, em face de uma concentração da capacidade dos terminais portuários estarem conjuntamente associado com a venda das respectivas refinarias, com destaca para a cadeia da Bahia. Nas cadeias de logística de São Paulo e Rio de Janeiro estarão concentradas tanto as refinarias quanto os terminais portuários com a Petrobras.

Contudo, deve-se atentar para a estrutura resultante após o processo de desinvestimento da Petrobras no sentido de evitar possíveis formações de monopólios regionais, caso os adquirentes possuam participação relevante nos terminais portuários. O TCC firmado entre o Cade e a Petrobras para o refino não impôs nenhuma restrição à venda de refinarias a agentes que tenham participação relevante de terminais portuários. Como as vendas dos ativos de refino estarão sob avaliação do Cade nas fases sucessoras, entende-se que o órgão de defesa possa considerar essa dimensão quando estiver na sua competência.

As regras avaliadas estabelecidas no art. 2º da CNPE nº 12/2019 implicaram vedações de atuação de agentes do setor que criaram nichos e reservas de mercado e geraram efeitos negativos ao bem-estar do consumidor. Dessa forma, o trabalho oferece contribuições para o aprimoramento regulatório dos diversos segmentos da indústria de petróleo, mais aderente à adoção de mecanismos de mercado e menos propensa a estruturar a organização da indústria,

com estímulo à maior concorrência e arranjos mais eficientes, as quais apresentamos de forma resumida:

- i) permitir que o produtor (refinador): a) realize mistura de Gasolina A com etanol anidro nas plantas de refino (Resoluções ANP nº 40/2013 e nº 777/2019); b) venda combustível para posto revendedor e, caso opte por isso, tenha em contrapartida obrigações similares a do distribuidor para formação de estoques e preservação de qualidade (Resoluções ANP nº 16/2010, no 67/2011 e nº 44/2013); c) preste serviços para outros segmentos; e d) alugue estrutura para outros agentes interessados em operar a unidade de refino;
- ii) remover a obrigatoriedade do importador de comprovação de estoque para o etanol anidro (Resolução ANP nº 67/2011 e Resolução CNPE nº 11/2017);
- iii) eliminar a vedação de o importador comercializar produtos com outros importadores (Resolução ANP nº 777/2019);
- iv) extinguir a proibição de o importador poder importar correntes de hidrocarbonetos (Resolução ANP nº 777/2019);
- v) encerrar a vedação de o importador importar produto (combustível líquido) já misturado, ou fazer mistura (Resolução ANP nº 777/2019); e
- vi) manter a vedação de o importador comercializar combustível com o posto revendedor.
- vii) eliminar vedação de comercialização gasolina e querosene de aviação – GAV e QAV por TRR (Resolução ANP nº 8/2007);
- viii) eliminar vedação de aquisição de GAV diretamente do produtor do combustível, sem a intermediação dos distribuidores, por TRR (Resolução ANP nº 8/2007);
- ix) eliminar vedação ao compartilhamento de infraestrutura de armazenagem de gasolina, etanol hidratado, GAV e QAV, por TRR (Resolução ANP nº 8/2007);
- x) eliminar reserva de mercado do TRR – consumidor de até 15 m3 (Resolução ANP nº 34/2007).
- xi) atualização dos requisitos para produção de combustíveis em Centrais Petroquímicas (Portarias ANP nº 317/2011 e nº 84/2001); e
- xii) permitir integração vertical entre distribuidor e revendedor (Resoluções ANP nº 58/2014 e nº 41/2013); ou entre refinador e distribuidor; ou entre qualquer agente da cadeia.

ABASTECIMENTO DE GLP: DESAFIOS E OPORTUNIDADES

Diante das transformações do mercado de combustíveis no Brasil, há que se avaliar se a atual estrutura de mercado e a regulação do segmento de *downstream* estão adaptadas para que o GLP possa ser comercializado no mercado brasileiro em condições competitivas e eficientes, e para que os potenciais benefícios sejam transferidos aos consumidores finais.

MERCADO, SUAS FALHAS E A REGULAÇÃO DA SEGURANÇA

Com o propósito de auxiliar melhorias no modelo regulatório do setor de GLP, é necessário como primeiro ponto avaliar eventuais barreiras regulatórias à multiplicidade de estratégias de negócios e fornecimento e consumo de bens e serviços, inclusive para não se introduzir novas barreiras, ou substituir as existentes por outras.

É necessário verificar a oportunidade e privilegiar a adoção de regulação por incentivos, em substituição aos mecanismos de comando e controle, mais comuns nas práticas tradicionais de regulação, evitando cristalizar em seus atos opções tecnológicas e arranjos comerciais, de modo que a regulação não seja impeditivo para que mercado selecione as mais eficientes.

O modelo de comercialização de recipientes transportáveis de GLP no Brasil trouxe um modo de encontrar uma solução privada para o problema clássico de recursos comunitários, ou “tragédia dos comuns”. A solução é a vedação de enchimento por outras marcas e ampara incentivos ao investimento voluntário na segurança e conservação do botijão, poupando recursos públicos em fiscalização na medida em que limita o *modus operandi* do setor, embora não prescindia das atividades de fiscalização da ANP e de outros órgãos públicos.

O modelo atual pode trazer incentivos à segurança, decorrente do fato de que o distribuidor tem interesse em investir na manutenção e conservação do botijão por não compartilhar com seus concorrentes dos benefícios de tal investimento, constituindo-se em um incentivo positivo do modelo. O segundo incentivo (negativo), por sua vez, resulta de ameaça crível de penalização por não cumprir normas de segurança, em vista da marca em alto relevo no botijão permitir identificar, nos casos de acidente, o agente responsável por esse produto.

Embora essa rastreabilidade e *enforcement* regulatório não tenham sido suficientes para evitar acidentes, ainda assim, na hipótese de se ampliar o leque de escolhas do consumidor com um cilindro sem marca, avalia-se ser necessário apontar as salvaguardas de segurança em consideração, inclusive, as alternativas de tecnologia de rastreabilidade que seriam adotadas.

A implantação de ferramentas tecnológicas de rastreabilidade pode contribuir, inclusive, para a melhoria de eficiência do modelo regulatório atual, da disponibilidade de informações, do planejamento logístico dos distribuidores, do delineamento de mecanismos de segurança e da atribuição de responsabilidade dos agentes, podendo se refletir também na redução de riscos de fraudes do sistema.

No entanto, factibilidade da aplicação dessas tecnologias de rastreabilidade, as informações que podem dispor e os custos que podem implicar para a atividade de fiscalização e os próprios consumidores, constituem variáveis a serem também consideradas no novo modelo regulatório.

Outra questão é a alocação de riscos e responsabilidades do investimento, manuseio, transporte, conservação e descarte do próprio botijão. No modelo atual, as responsabilidades por investimentos iniciais de recipientes transportáveis de GLP, incluindo as atividades de manutenção, requalificação e de inutilização (descarte) desses recipientes são alocadas aos agentes autorizados para o exercício da atividade de distribuição. Essa alocação é coerente com a vedação do comércio de botijões sem marca de propriedade do consumidor e passível de envasamento por qualquer distribuidor. A opção por flexibilizar tal vedação, permitindo a convivência de dois modelos de cilindro, requer revisão dos mecanismos de segurança embarcadas no botijão, das regras de alocação de riscos e responsabilidades, bem como seus efeitos econômicos.

Portanto, revisões regulatórias que aumentem o leque de alternativas do consumidor para possibilitar a comercialização de botijão sem marca precisam avaliar mecanismos alternativos que desempenhem o papel da marca na assimetria de informação para o consumidor e evitem o equilíbrio de mercado que premia as firmas e produtos de menor qualidade e as fraudes.

PORTABILIDADE E SISTEMA DE DESTROCA

O mercado de distribuição de GLP brasileiro permite ao consumidor final o direito de portabilidade irrestrita de recipientes transportáveis de GLP de marcas diversas e de diferentes tipos, sem custo ou burocracia adicional, favorecendo a competição entre as marcas.

Destarte, como há vedação de enchimento de recipientes de outras marcas comerciais, a portabilidade garantida ao consumidor reflete-se na necessidade de operacionalização da atividade de destroca entre os recipientes, que é regulada pela ANP, e pode ocorrer nos Centros de Destroca (CD) ou nas Bases de Destroca (BD).

No que se refere a custos logísticos, o sistema de destroca contribui para elevar os custos logísticos do setor. Isso porque impõe às firmas custos de transportes para entregar vasilhames de outras marcas e para obter de volta os seus próprios.

Observa-se que os CDs e BDs não estão presentes em todos os Estados e há uma concentração regional dessas instalações na região Sudeste. Ambas circunstâncias indicam que é possível que existam custos logísticos não negligenciáveis decorrentes do sistema de destroca.

O sistema de destroca eleva também o tempo de retorno do botijão para a companhia distribuidora e reduz o giro desse ativo, aumentando a necessidade de capital de giro e de imobilização de capital em botijões para a comercialização de um determinado volume de GLP. Ambas circunstâncias elevam o capital empatado na atividade, constituindo também barreiras à entrada e sinalizando a potencial economia de escala em vista dos elevados custos fixos e logísticos a serem incorridos pelos agentes da cadeia. Tais características não favorecem a competição no setor.

Outro potencial problema competitivo do sistema de destroca é que este tende a expor os menores distribuidores a práticas anticompetitivas. Esse tipo de distribuidor fica mais exposto a condutas oportunistas, como a retenção ou destino indevidos de seus botijões, e à existência de heterogeneidade do custo de destroca entre os distribuidores, em prejuízo das firmas de menor porte, que operam com custos logísticos mais elevados.

Uma solução privada para a portabilidade, por sua vez, pode ter efeitos melhores para o bem-estar, uma vez que em vários outros mercados o problema de custo de troca tem solução privada, com estratégias diversas das firmas de atração de novos clientes – fidelização, etc.

INVESTIMENTOS EM BOTIJÕES, CUSTOS LOGÍSTICOS E MARCA

As informações indicam que custos de imobilização de capital em botijões e custos logísticos amparam barreiras à entrada no mercado de distribuição de GLP envasado. Isso pode explicar os níveis de concentração do mercado e eventuais limitações à concorrência. É necessário avaliar em que medida os referidos custos e barreira à entrada são ancorados pela regulação em vigor.

Outro ponto de discussão é se os custos de capital e logísticos abordados estão relacionados com o fato de o botijão ter marca.

Na questão do capital imobilizado em botijões, a marca tem efeito sobre esse custo, já que o distribuidor precisa aportar capital nesses equipamentos e fazer um gasto antecipadamente, ainda que posteriormente possa recuperar esse valor na venda do botijão cheio. Já na venda do botijão sem marca, em que o consumidor assume o transporte do botijão vazio ou cheio e há enchimento remoto, ou seja, o consumidor leva o botijão para ser enchido em uma determinada unidade própria para a atividade, a firma responsável pelo enchimento não precisa alocar recursos no ativo botijão. Sem essa necessidade, é reduzida uma barreira à entrada tanto para o mercado de distribuição, como para o de revenda, uma vez que ambos os agentes não necessariamente precisam alocar recursos na compra de botijão, mas apenas de GLP.

POSSIBILIDADES DE ENCHIMENTO DE BOTIJÕES E MODELOS DE NEGÓCIOS

O enchimento fracionado de botijões se apresenta como uma possibilidade de fornecer ao consumidor maior poder de escolha em suas decisões de consumo, ao poder encher parcialmente o seu cilindro com a quantidade de GLP desejada. É evidente que essa opção exige uma gama de avaliações de impactos, especialmente no que se refere às adaptações da estrutura de mercado, às disposições regulatórias, aos custos de fiscalização, aos incentivos econômicos e aos riscos à segurança de consumidores e de operadores do sistema.

Não obstante, o enchimento parcial é uma possibilidade de melhoria dos sistemas logísticos existentes e de redução de custos, ao reduzir as etapas relativas ao transporte de botijões até o consumidor final, bem como o custo da logística reversa e da destroca de recipientes e o transporte e manuseio de botijões cheios e vazios, além de permitir uma maior proximidade do GLP a granel aos consumidores finais, com possibilidade de propiciar aumento da concorrência com a entrada de novos *players* no mercado.

As alternativas de modelos de negócios foram elaboradas a título de exercício inicial de visualização de potenciais vantagens e desvantagens de novas regras regulatórias, sem a pretensão de esgotar cenários possíveis, ou defender mudanças específicas, dado que se espera que a ANP avance com os estudos e trabalhos sobre o tema.

As alternativas de modelos de negócios ilustradas não impactam necessariamente a continuidade dos modelos de negócios atuais, o que contribui para a preservação da segurança regulatória e jurídica do setor, sem impedir que aprimoramentos regulatórios sejam implementados em benefício de toda a coletividade.

Diversas configurações de modelos de mercado de GLP podem ser vislumbradas com a combinação de características como: botijão com ou sem marca, enchimento ou não de outras marcas, responsabilidade de requalificação e manutenção das distribuidoras ou dos consumidores, existência ou não de portabilidade e destroca, envase em mini plantas ou caminhão (*bobtail*), etc. Cada característica pode ser avaliada individualmente, pois possui vantagens e desvantagens para o mercado.

Todos os modelos descritos possuem como vantagem a possibilidade de propiciar aumento da concorrência com a entrada de novos *players* no mercado. Além disso, podem ser um sistema mais eficiente por fornecer GLP para os consumidores finais, pois trazem o produto a granel mais próximo dos consumidores e minimizam o transporte e manuseio de botijões cheios e vazios.

SISTEMA DE RATEIO DE GLP

Atualmente, a metodologia utilizada pela Petrobras para realizar o rateio nos polos de fornecimento é baseada no histórico de retiradas dos seis meses anteriores, comprometendo a competição entre os distribuidores de GLP.

O sistema de rateio de produto é incompatível com o ambiente concorrencial desejável e sua manutenção é danosa à livre concorrência. Cabe ao agente econômico decidir suas relações comerciais de compra e venda e à ANP atuar em situação excepcional de risco de desabastecimento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS ACERCA DO GLP

A inclusão do GLP no objetivo de promoção da concorrência do abastecimento de combustíveis possui justificativa econômica. Por isso, espera-se que este documento sirva de subsídio para iniciativas de melhoria das condições de concorrência, o que envolve aperfeiçoamento regulatório do abastecimento de GLP. Assim, em atendimento ao que estabelece a Resolução CNPE nº 12/2019, o relatório oferece contribuições para avaliação de possibilidades de aprimoramento regulatório do abastecimento de GLP, especialmente, no avanço de estudos e o desenvolvimento de trabalhos da ANP no âmbito da TPC nº 07/2018. Para tanto, foram reunidas informações da literatura econômica, das experiências internacionais, das novas possibilidades tecnológicas e de características do mercado de GLP no Brasil.

Em vista dos propósitos descritos, foram apresentadas questões que podem ser úteis para suporte à análise e à formulação de propostas regulatórias para a cadeia do GLP. O conjunto de orientações abrange os seguintes tópicos:

- i) verificar eventuais barreiras regulatórias à multiplicidade de estratégias de negócios e fornecimento de produtos, inclusive, para não introduzir novas barreiras, ou substituir as existentes por novas;
- ii) avaliar soluções privadas para tratar falhas de mercado;
- iii) verificar a oportunidade e privilegiar a adoção de regulação por incentivos, em substituição aos mecanismos de comando e controle mais comum nas práticas tradicionais de regulação.
- iv) analisar a alocação de riscos e responsabilidades do investimento, manuseio, transporte e conservação e descarte do botijão;

- v) estabelecer adequados mecanismos de transição, para que eventuais mudanças ocorram dentro da mais ampla segurança jurídica e regulatória;
- vi) delinear mecanismos de segurança, que pode incluir a utilização de tecnologias de rastreabilidade para a atribuição de responsabilidade dos agentes, garantindo uma maior efetividade da alocação e da responsabilização das atividades autorizadas; e
- vii) avaliar o custo dos mecanismos de rastreabilidade para o setor público e consumidores.

Uma implicação importante do conjunto de orientações, particularmente do tópico (iii), de privilegiar a adoção de regulação por incentivos, é que a regulação deve evitar cristalizar em seus atos opções tecnológicas e arranjos comerciais. No caso da cadeia de GLP, a implicação significa que a regulação deve evitar impor restrições aos modelos de negócios e respectivas escolhas de tecnologia e relações comerciais das firmas, privilegiando estabelecimento de regras de segurança e de fiscalização compatíveis com as restrições orçamentárias da ANP.

Por isso, uma recomendação deste trabalho é que a ANP avalie possibilidades de melhorias regulatórias que eliminem os referidos entraves a alternativas de negócios e consumo, com outros instrumentos de regulação por incentivos para preservação da segurança.

O marco normativo em vigor segue as práticas regulatórias adotadas na maioria dos países, como os estudos sobre a experiência internacional apontaram. A exploração econômica da marca na comercialização de GLP envasado é o padrão adotado na maioria dos mercados europeu, asiático e africano.

O modelo vigente de comercialização de GLP envasado no Brasil apresenta estímulo para que a empresa distribuidora invista na conservação do botijão por não compartilhar com seus concorrentes benefícios de tal investimento e da ameaça crível de penalização por não cumprir normas de segurança.

A regulação do abastecimento de GLP pode amparar circunstâncias limitadoras da competição e exige custos logísticos que poderiam ser racionalizados por arranjos comerciais alternativos. A experiência internacional reportada pode ser fonte para os aprimoramentos regulatórios discutidos, aproveitando-as como aprendizado para avaliar formas de promoção de novas alternativas de negócios e maior bem-estar ao consumidor. Os custos logísticos e aporte de capital requeridos no segmento são fontes de barreiras à entrada que podem ser explicativos da atual concentração de mercado. Além da concentração, outros indicativos apontam possibilidades não exploradas de acirramento da competição e ganhos de eficiência.

O relatório apresentou também possibilidades de enchimento diversas que propiciam o modelo fracionado de fornecimento de GLP, adotado em países como Canadá e EUA.

Os modelos de negócios elaborados constituem trabalhos exploratórios para contribuir com o debate sobre o assunto, esboçando benefícios e custos potenciais de algumas mudanças na regulação e abordam tecnologias e estruturas de governança passíveis de estudo e teste.

Como visto, os modelos de botijão com marca ou botijão sem marca apresentam vantagens e desvantagens, sendo a barreira de entrada a novos agentes a principal falha no primeiro caso e as questões relacionadas à segurança a principal preocupação nos modelos de botijão sem marca. Nesse sentido, novas tecnologias, em parte relatadas neste documento, podem oferecer alternativas ou complementos à marca na rastreabilidade de cilindros de GLP, dando incentivos de reputação e responsabilização para enfrentar desafios de segurança, tornando a auditoria e fiscalização facilitadas.

As possibilidades de enchimento de botijões sem marca e parcial apresentam benefícios potenciais aos consumidores, caso resultem de ambiente mais competitivo, com menores barreiras à entrada, mais modalidades de negócios, menos custos logísticos e mais opções de escolha de consumo. Por outro lado, há importantes implicações sobre segurança e custos de fiscalização a serem avaliados.

Embora existam exemplos de aplicação das tecnologias de rastreamento em atividades econômicas diversas, não foram identificadas nas experiências analisadas sua utilização para distribuição e revenda dos botijões em escala comercial, sendo essa uma oportunidade a ser estudada para avaliação de novos modelos de negócio e aprimoramento regulatório.

Há vantagens da regulação por incentivos em outros setores, tanto em termos teóricos, como por modelos empíricos e fatos, que permitem vislumbrar oportunidades de melhoria e redução de custos de fiscalização com propostas de adoção crescente de mecanismos de mercado para incentivar os agentes a serem mais eficientes e atenderem às exigências de segurança. Essa direção de implementação de soluções de mercado alinha-se com os preceitos mais modernos de regulação, que buscam reduzir a utilização de instrumentos de comando e controle. Os avanços tecnológicos comentados são também possibilidades para serem estudados para os mesmos fins.

Assim, o que se recomenda é que os estudos avancem sobre esse tema, levando em conta os benefícios e custos ao consumidor, bem como buscando ganhos possíveis de maior diversificação de agentes e serviços.

Vale destacar que o setor de energia vem experimentando uma agenda de modernização e ampliação da concorrência. Em razão das alterações propostas pelo Novo Mercado de Gás, pela venda das refinarias da Petrobras, pelo fim da diferenciação de preços do GLP e pelos leilões de exploração e produção de óleo e gás, sobretudo os excedentes da cessão onerosa. No entanto, para assegurar que os benefícios se convertam em redução significativa dos preços finais ao consumidor, é necessário se avaliar todos os segmentos da indústria.

Cabe ao regulador mensurar os custos e benefícios e tomar a decisão de retirar barreiras regulatórias na hipótese de os benefícios superarem os custos. Pode ainda o regulador optar por transições que suavizem o seu impacto. Por exemplo, a adoção do enchimento de botijão sem marca no momento em que a tecnologia superar o problema da rastreabilidade e responsabilização. Na mesma linha, pode-se optar por iniciar o enchimento parcial em estações fixas e posteriormente possibilitar a extensão do serviço para o enchimento em bases móveis.

Por fim, importante reforçar que os novos modelos de negócios apresentados, de forma alguma, impedem que o modelo atual permaneça disponível ou se mostre superior. Trata-se, tão somente, de reduzir barreiras regulatórias e dar suporte à avaliação da ANP sobre potenciais modelos de negócios a serem explorados pelo mercado, cuidando de todos os aspectos relativos à segurança.

CONDIÇÕES DE ACESSO DE TERCEIROS A DUTOS E A TERMINAIS TERRESTRES

Com o objetivo de realizar uma análise das condições de acesso de terceiros à infraestrutura dutoviária e de terminais terrestres associada à movimentação de petróleo, seus derivados líquidos e biocombustíveis, foi constituído um grupo de trabalho, no âmbito da Resolução CNPE nº 12/2019, para verificar a aderência da regulamentação atual quanto à promoção da livre concorrência frente ao mercado de abastecimento de combustíveis, demais derivados de petróleo e de biocombustíveis, considerando-se, sobretudo, o histórico da evolução da indústria de petróleo no país e o ordenamento jurídico vigente, incluindo os aspectos regulatórios inerentes a tais atividades.

Nesse contexto, efetuou-se uma pesquisa relacionada à experiência internacional sobre a operação logística afeta ao tema tratado nesse estudo, buscando ampliar o conhecimento inerente à prática e aos princípios norteadores da promoção da livre concorrência no mercado de combustíveis, do acesso não discriminatório a terceiros àquela infraestrutura logística e da garantia ao abastecimento interno de cada país analisado.

Além disso, foi analisado, detalhadamente, o regramento existente para a atuação das sociedades empresárias na atividade de movimentação de petróleo, seus derivados e de biocombustíveis, focando na Lei do Petróleo e nos atos normativos da ANP (em especial a Portaria nº 251/2000 e as Resoluções nº 35/2012, nº 52/2015, nº 716/2018, nº 729/2018 e nº 784/2019), com a finalidade de se evidenciar possíveis entraves que possam, eventualmente, dificultar ou mesmo impedir o acesso de terceiros à infraestrutura dutoviária e de terminais terrestres outorgada pela ANP.

O resultado esperado desse estudo é vislumbrar uma estrutura idealizada para a atividade de movimentação de petróleo, seus derivados e de biocombustíveis no Brasil para garantir a pretendida promoção da livre concorrência no mercado de abastecimento de combustíveis, demais derivados de petróleo e de biocombustíveis. E, para isso, são apresentadas, ao final, algumas recomendações em relação ao arcabouço atual e futuro, dada a dinâmica do mercado de petróleo e seus derivados.

No final da década de 1980, com a publicação da Constituição de 1988, algumas mudanças impactaram o funcionamento de toda a indústria de petróleo e gás no Brasil. Adicionalmente, seguiram-se outras mudanças, inseridas em um contexto mais amplo de Reforma do Estado, implementadas naquele mesmo segmento industrial na década de 1990. Destacam-se a Emenda Constitucional nº 9, de 1995, e a publicação da Lei nº 9.478, de 1997. A referida Emenda alterou o artigo 177 da Constituição Federal, determinando a quebra do monopólio da Petrobras sobre as atividades de pesquisa e lavra de jazidas, refino, importação e exportação de hidrocarbonetos e transporte marítimo ou por meio conduto de petróleo e gás natural, uma vez que estabeleceu que a União poderia contratar tais atividades junto a empresas estatais ou privadas.

A flexibilização do monopólio da Petrobras, no entanto, só pôde ser implementada com a publicação da Lei nº 9.478/1997, a qual foi o marco da reforma institucional nessa indústria.

Apesar da flexibilização legal, o quase monopólio de fato da Petrobras persiste, fazendo com que essa estatal, por meio da subsidiária integral Transpetro (criada por força do artigo 65 da Lei nº 9.478/1997), seja, atualmente, proprietária e controladora da maior parte dos dutos de

movimentação de combustíveis líquidos no território brasileiro, além de ser a maior produtora nacional de combustíveis fósseis.

Tendo em vista que a criação e o desenvolvimento da Petrobras vêm de décadas, a classificação da maior parte da infraestrutura dutoviária como sendo “de transporte”, com base na Lei do Petróleo, foi realizada anos depois dos dutos já estarem em operação. Como essas infraestruturas foram criadas exclusivamente para atendimento das necessidades de movimentação de produtos da própria Petrobras e não foram adaptadas para contemplar, concomitante, as necessidades de outras empresas, relacionadas àquela mesma atividade, existem restrições para o efetivo compartilhamento de alguns oleodutos de transporte com terceiros:

- alguns dutos são iniciados ou terminam em tancagens que não são de terminais, mas de outros tipos de instalações (refinarias, centrais petroquímicas), cujo acesso por terceiros seja de operacionalização problemática, embora implicitamente previsto em norma infralegal.
- a programação e a operação dutoviária historicamente foi baseada na priorização da movimentação de grandes volumes provenientes das refinarias da Petrobras e não de pequenos volumes de produto de outros agentes, o que implica em dificuldades em realizar a movimentação desses volumes, considerando a programação definida pela estatal.
- a diferenciação entre “trechos” e “dutos” foi realizada pela Petrobras, não havendo qualquer intervenção no sentido de reavaliar toda a malha dutoviária da empresa para verificar, por exemplo, se existem dutos com extensão inferior a 15 km, que a estatal ou a autorização vigente trata separadamente. Com isso, reduz-se o poder de fiscalização e de ajustamento do agente regulatório do uso e de acesso à terceiros a malha da Petrobras.
- apesar de ocorrer desde a década de 1970, a movimentação de biocombustíveis (principalmente etanol) nos dutos juntamente com os hidrocarbonetos produzidos pela Petrobras gera problemas operacionais para os quais a infraestrutura da Petrobras e a operação da Transpetro ainda está se adaptando, tais como: (i) formação de interface; e (ii) segregação da tancagem de etanol dentro de refinarias (a REDUC é um exemplo disso).
- a dificuldade de diferenciar os dutos com extremidades em terminais situados em áreas portuárias privadas - em Terminais de Uso Privado (TUPs) – daqueles ligados a instalações portuárias situadas em Portos Organizados (públicos) é fato relevante, a respeito da classificação dos dutos e da preferência do proprietário.

Logo, a atividade de transporte de combustíveis líquidos, na atualidade, é realizada quase que exclusivamente pelo Grupo Petrobras, por meio de oleodutos ou de cabotagem, na condição de quase monopolista.

A permanência da verticalização do Grupo Petrobras, apesar do chamado “fim do monopólio” legal da estatal, propiciou uma série de barreiras à entrada, advindas da estrutura do mercado no segmento logístico da indústria do petróleo.

Sabe-se que o Brasil possui uma malha de dutos importante para o abastecimento nacional de combustíveis. Segundo a ANP, em 2018, o país contava com 718 dutos destinados à

movimentação de petróleo, seus derivados, gás natural e outros produtos, perfazendo 21,3 mil km. Embora os oleodutos enfrentem a concorrência de outras modalidades de transporte, para determinados volumes e distâncias, o transporte dutoviário de produtos combustíveis, quando comparado com outros modos de transporte, como o rodoviário e ferroviário, geralmente se apresenta como alternativa econômica mais vantajosa, confiável e segura.

Contudo, após a década de 1990, houve acentuada desaceleração nos investimentos em oleodutos pela Petrobras. Ressalta-se que, antes de concluir algo sobre essa desaceleração, é necessário avaliar a utilização efetiva dos dutos existentes e as necessidades de ampliação.

Dessa forma, nota-se a relevância logística dos oleodutos, comparando-se o volume total de derivados historicamente vendidos anualmente pelas distribuidoras no país e o volume total de produtos movimentados nos dutos de transporte da Transpetro, com extensão superior a 15 km (dutos longos).

Dada a natureza dos investimentos em dutos de grande porte, intensivos em capital e de longa amortização, as decisões de investimento em projetos são consequências do direcionamento estratégico a ser adotado pela empresa.

Recentemente, entre os anos 2017 e 2019, houve o reposicionamento estratégico da Petrobras. Entende-se que este movimento pode interferir imensamente não só na infraestrutura logística brasileira, mas em todo o mercado de *downstream*, por conta das alterações na sua política de preços de derivados e nas possibilidades de desinvestimentos. Tais aspectos podem interferir de modo relevante no funcionamento da cadeia logística dos combustíveis líquidos e no ambiente de negócios, com reflexos na atração de novos investimentos na infraestrutura dutoviária nacional.

A pouca diversidade de agentes no transporte dutoviário provavelmente tem relação direta com a situação de quase monopólio no refino. O Grupo Petrobras detém a quase totalidade da capacidade refino no Brasil e, por vezes, se encarrega também do transporte primário dos produtos refinados. Por esse motivo, há pouco ou nenhum interesse de outras empresas em investir, de forma independente, em logística de transporte dutoviário de combustíveis fósseis. É fato também que, nos últimos anos, a Petrobras tem se reposicionado para priorizar seus investimentos em Exploração & Produção em águas profundas e ultraprofundas, com consequente redução proporcional nos investimentos em refino e logística de abastecimento.

Espera-se que essa situação se reverta com a venda de parte do parque de refino da Petrobras. Após assinatura de Termo de Compromisso de Cessão (TCC) com o Cade, a Petrobras anunciou a venda de 8 refinarias no Brasil, processo que deve ser concluído até o final de 2021. O TCC prevê que a Petrobras deve alienar não só as refinarias, mas também a infraestrutura de suprimento de petróleo e escoamento de derivados associada.

Como preconiza a regulação da ANP (Resolução ANP nº 35/2012), os operadores de dutos longos não podem realizar a atividade de refino ou de comercialização de derivados, existindo, portanto, a obrigação de desverticalização jurídica na atividade de transporte dutoviário. Ou seja, os novos refinadores deveriam constituir uma nova empresa para operar as instalações de transporte, nos moldes da Petrobras/Transpetro, ou contratar uma outra empresa para realizar as operações.

A região que concentra o maior número de terminais é a Região Sudeste, local com maior capacidade de refino e maior consumo de combustível do país. Dentre os diferentes tipos de terminais, o marítimo representa quase a metade do número de instalações. Esse fato pode ser explicado pela necessidade de se receber produto nos portos brasileiros, tanto o petróleo que supre as refinarias quanto parte dos derivados que abastecem o país são movimentados por transporte marítimo.

No caso brasileiro, dada a estrutura que, em face de razões históricas, conforme mencionado anteriormente, foi construída para atendimento dos fluxos de movimentação de produtos em razão dos interesses da Petrobras, o acesso às instalações essenciais e suas implicações para o abastecimento nacional são assuntos relevantes.

Nesse sentido, iniciativas governamentais como Combustível Brasil e, mais recentemente, o Abastece Brasil se debruçam sobre as questões relacionadas à necessidade de aprimoramento do arcabouço legal e suporte ao desenvolvimento regulatório com vista à garantia do acesso de terceiros a oleodutos de transporte, respeitado o direito de preferência do proprietário da instalação. Essas discussões visam a incentivar a participação de novos agentes e a promover o aumento da competitividade no abastecimento nacional.

Na cadeia logística de distribuição de combustíveis, os fluxos primários de diesel e gasolina (que representam a retirada destes produtos das refinarias ou importadores e posterior transporte para as bases de distribuição primárias) são basicamente realizados por dutos e por navegação. Os biocombustíveis, por sua vez, saem das usinas/centros coletores para os terminais e bases primárias e/ou secundárias, basicamente, por ferrovias e por rodovias. No caso específico do etanol, também há movimentação do produto por duto e hidrovía. As vendas dos distribuidores aos revendedores varejistas, entretanto, são 100% rodoviárias e, quase sempre, de curta distância.

Para os terminais, a Resolução ANP nº 52/2015 estabelece a regulamentação para a construção, a ampliação e a operação de instalações de movimentação de petróleo, seus derivados, gás natural, inclusive liquefeito (GNL), biocombustíveis e demais produtos regulados pela ANP.

Para as bases de distribuição, a Resolução ANP nº 784/2019 disciplina a autorização de operação de instalação de armazenamento de combustíveis líquidos, combustíveis de aviação e gás liquefeito de petróleo, dentre outros. Seu artigo 3º traz a definição de base individual e de base compartilhada, que são instalações autorizadas a operar pela ANP, cuja propriedade ou posse seja, respectivamente, de um único, ou mais de um agente autorizado ao exercício da atividade de distribuição. Como se vê, uma base de distribuição deve pertencer a um distribuidor autorizado.

Entende-se que a prestação de serviço de movimentação e armazenagem é uma característica da operação de um operador logístico em um terminal. Nesse sentido, uma alternativa mais isonômica seria o enquadramento, como terminais, de todas as bases de distribuição que desejassem prestar serviços de movimentação e armazenagem a terceiros.

Todo duto que movimente petróleo ou combustíveis (derivados de petróleo, derivados de gás natural ou biocombustíveis) é obrigado, por lei, a atender, de forma não discriminatória, terceiros interessados nos serviços de movimentação de produtos citados.

O principal objetivo buscado com a obrigatoriedade do acesso de terceiros às infraestruturas de transporte é a introdução da competição nos segmentos de produção e fornecimento de combustíveis.

O livre acesso está disciplinado na Resolução ANP nº 35/2012 (do art. 3º ao art. 7º) para dutos longos, maiores que 15 km, e na Resolução ANP nº 716/2018 (do arts. 3º e 4º) para dutos curtos, menores que 15 km. Basicamente, esses dispositivos normativos tratam:

- i) do atendimento não discriminatório de terceiros interessados, de acordo com as capacidades contratadas, disponíveis e ociosas;
- ii) dos critérios de contratação firme e não firme;
- iii) da publicidade das informações de instalações de transporte necessárias para a prestação do serviço, inclusive as capacidades elencadas no item (i); e
- iv) da permissão de conexão entre instalações de transporte de proprietários distintos.

É relevante mencionar que todo agente regulado, responsável pela operação de dutos, é obrigado a enviar à ANP informações mensais de movimentações referentes às suas atividades, conforme disposto na Resolução ANP nº 729/2018. O envio dos dados independe de o agente regulado estar ou não operando. Uma vez autorizado pela ANP a atuar como transportador dutoviário de líquidos, o agente tem a obrigação de enviar seus dados de movimentação de produtos a partir de um sistema próprio, mesmo que os dados de quantidade de produto movimentado sejam "zero" pelo fato da instalação se encontrar, ainda que temporariamente, fora de operação.

De maneira geral, ao se estudar o caso dos terminais terrestres, observa-se que, tanto a lei quanto sua regulamentação não preveem o livre acesso a todas as instalações desse tipo, como ocorre com dutos de transporte e terminais marítimos. Entretanto, é racional esperar que, quando um terminal terrestre for caracterizado como uma infraestrutura essencial, o conceito do livre acesso deveria ser estendido a essa instalação. Todavia, como apresentado, a base legal para isso não está tão bem assentada.

Em relação ao terminal terrestre, verifica-se que a preferência do proprietário dessa instalação, mais uma vez, é tratada apenas lateralmente, quando ligado ao duto, desde que seja indispensável à sua operação, conforme a definição adotada de instalações de transporte.

Destarte, diante do conteúdo dos questionários respondidos, observa-se que alguns agentes divergem da opinião majoritária sobre acesso de terceiros à infraestrutura de movimentação de combustíveis. Isso porque, conforme será apresentado a seguir, há opiniões contrárias à previsão de acesso de terceiros. Isso pode ser um indicativo de que o governo precise fazer a concessão de infraestruturas, como em rodovias, garantindo acesso a todos e com cobrança isonômica.

De acordo com o exposto sobre o acesso de terceiros à infraestrutura para movimentação de petróleo, demais combustíveis líquidos e biocombustíveis, apesar do chamado "fim do monopólio" legal da estatal, é notório o quase domínio da Petrobras no referido segmento. Tal cenário pode ser explicado por questões históricas e pela permanência na verticalização, de fato, da Petrobras e implica em possíveis imposições de barreiras à entrada, advindas da estrutura do mercado. Ressalta-se que, inicialmente, pretendia-se, com a Lei do Petróleo, introduzir a possibilidade de competição nas atividades potencialmente concorrenciais ao longo da cadeia produtiva de petróleo.

Entretanto, observa-se que o principal agente carregador (a Petrobras) exerce influência decisiva na atividade de transporte, uma vez que é acionista exclusivo da única empresa transportadora de combustíveis fósseis (a Transpetro). Destaca-se que, após a promulgação da

supracitada lei, não foi realizada qualquer avaliação da necessidade de alterações da infraestrutura de movimentação de combustíveis líquidos existente para atendimento ao mercado como um todo, com a pretendida participação de vários agentes.

O fato dos dutos terem permanecido sob o domínio da Petrobras, aliado à condição da Transpetro como sua subsidiária integral, não teve o condão de gerar incentivos para que esta última investisse em sua infraestrutura. Entende-se que os investimentos nas ampliações e na manutenção dessas instalações poderiam ser realizados pela Petrobras. E, uma vez que a Petrobras atua nos mercados concorrenciais nos elos a montante (refino e importação) e a jusante (*downstream*), não é possível reunir incentivos para que a Transpetro, na qualidade de único transportador de combustíveis fósseis, planeje e invista na infraestrutura dutoviária de modo a contemplar, de modo isonômico, as necessidades de todos os agentes atuantes nos mercados citados.

Mesmo avançando na segmentação da atividade de transporte, conforme Lei do Petróleo, a simples separação jurídica (segunda etapa no processo de separação) não tem sido suficiente para garantir a competição nas atividades potencialmente competitivas da cadeia. Para que ela ocorra de fato, é necessário garantir o acesso de todos os potenciais competidores à infraestrutura de transporte, que se caracteriza por ser um quase monopólio natural. No caso da separação jurídica, é possível que, mesmo havendo empresas juridicamente distintas, um transportador que seja controlado por um carregador atue no sentido de defender os interesses deste último, adotando medidas discriminatórias de acesso entre carregadores.

O momento é de reflexão em relação ao prosseguimento nas etapas de desverticalização da atividade, com a devida avaliação da separação societária, terceiro nível na separação das atividades, e estabelecimento de limites de participação cruzada de grupos econômicos nos diferentes segmentos da cadeia. Isso pode evitar que uma empresa de um segmento aja em função do interesse específico de sua controladora, ou de empresa com relevante participação acionária, que atua em outra atividade da cadeia.

O princípio que está por trás desse postulado é a independência entre os segmentos da cadeia, em especial, o da atividade de transporte, que pode apresentar características de monopólio natural. Com efeito, o *unbundling* (em seus diferentes níveis) visa à independência das atividades da cadeia, promovendo, pela ótica do transportador, a maximização da utilização da capacidade de transporte de seu ativo, e, pela ótica do carregador, o acesso não discriminatório às infraestruturas. Essas medidas possibilitariam o incentivo à competição nas atividades potencialmente concorrenciais, criando as condições para o desenvolvimento do mercado de comercialização de combustíveis líquidos de forma competitiva.

Obviamente, as regras de desverticalização não são aplicáveis somente ao atual monopolizador, mas a todos os agentes que desejem atuar nas atividades de transporte. Já existe previsão, na Lei do Petróleo, art. 56, c/c art. 5º e art. 4º, para que a ANP edite normas a serem obedecidas para regular tal atividade. As resoluções que disciplinam a atividade de transporte em dutos longos e curtos, as quais contam com a regra de *unbundling* parcial, possuem amparo legal justamente naqueles dispositivos normativos. Resta, agora, verificar se é plausível avançar, tendo em vista a dinâmica do mercado, e efetuar uma revisão dessas resoluções com a finalidade de promover uma desverticalização total na cadeia do petróleo.

Em relação aos dutos iniciados ou que terminam em tanques não pertencentes aos terminais, cujo acesso por terceiros seja de operacionalização problemática embora implicitamente previsto em norma infralegal, atualmente torna-se inviável o oferecimento de serviços de

transporte dutoviário pela Transpetro sem a celebração de um contrato de arrendamento entre Petrobras e Transpetro, ou algum outro instrumento, que garanta o oferecimento de serviços pelo transportador para utilização da tancagem daquelas instalações. Tal questão é resultado da ausência de separação da infraestrutura da Transpetro e da Petrobras quando da criação da primeira e da revisão da classificação dos dutos. Assim, é aconselhável a criação de normas para a classificação objetiva e inequívoca de todos os dutos, inclusive os não pertencentes aos terminais.

Para contornar o inconveniente devido à programação e à operação dutoviária baseada na priorização da movimentação de grandes volumes provenientes das refinarias da Petrobras, recomenda-se que os pedidos de acesso estabeleçam um volume mínimo por batelada, para cada produto, para aprimorar a análise pelo transportador e pelos interessados na prestação do serviço.

A diferenciação entre “trechos” e “dutos” implementada pela Petrobras deve ser tratada em caráter de urgência pelo órgão regulador, buscando reavaliar toda a malha dutoviária para verificação do correto enquadramento e autorização, nos moldes das Resoluções ANP nº 35/2012 e nº 716/2018. Recomenda-se, ainda, criar um critério claro para definir os limites dos dutos e quando seria preciso segmentá-los em trechos.

Em relação à movimentação de biocombustíveis (principalmente etanol) ou qualquer outro produto especial nos dutos, juntamente com os hidrocarbonetos produzidos nas refinarias, o que pode gerar problemas operacionais, aconselha-se verificar, a partir de um maior detalhamento e análise, as implicações dessa operação, antes de ser considerado um simples pedido de acesso à capacidade.

Em síntese, devido à dinâmica do mercado, novas situações relacionadas à questão do acesso não discriminatório à infraestrutura dutoviária surgem, havendo a necessidade de revisão de Resoluções existentes ou, se necessário, de criação de novas resoluções.

No que concerne à preferência do proprietário, o espírito da atual regulação é garantir que os investimentos realizados recebam, como contrapartida, a previsão de uso exclusivo pelo próprio proprietário do oleoduto por um período de tempo (atualmente de dez anos) e que, posteriormente, ele tenha a possibilidade de preferência de acesso, porém de modo a não comprometer a entrada de novos agentes no mercado, considerando que os dutos não devam ser utilizados como barreira anticoncorrencial.

A revisão quinquenal da preferência do proprietário é um momento oportuno para rever as condições de preferência de acesso do proprietário ao duto e a aderência da respectiva resolução. Caso a revisão periódica da preferência não seja realizada, há risco de se privilegiar indevidamente o proprietário e, ainda, de ocasionar operação economicamente ineficiente dos dutos, haja vista que poderiam existir capacidades de transporte não utilizadas pelo transportador.

Atualmente, há divergências entre o transportador monopolista e a ANP em relação ao cálculo de capacidades para estipular a preferência do proprietário, resultando na prestação de informações em desacordo com o disposto nas resoluções da ANP referentes a dutos longos e curtos. A maior divergência está associada ao cálculo de capacidade considerando os pares “ponto de entrega” e “ponto de recepção”, uma vez que estas são as capacidades que interessam ao mercado, para fins de contratação. Seria recomendável um alinhamento entre a

realidade operacional e o disposto nas resoluções, efetuando, se necessário, uma revisão dos instrumentos de regulação supracitados.

Cabe mencionar que o agente transportador dominante oferece resistência em informar, tempestivamente, por meio de sistema computacional, os dados detalhados de movimentação de produtos, separados por carregador, para a ANP, descumprindo o disposto na Resolução ANP nº 729/2018. Esses dados são cruciais para uma adequada análise das possibilidades de acesso de terceiros, que requer divulgação de valores mais precisos e ágeis de capacidade disponível.

Ressalta-se, ainda, que a atual divulgação dos dados de movimentação no site de Internet dos transportadores precisa incluir mais informações para tornar os pedidos de uso dos dutos viável e que a forma de cálculo de capacidades realizada pelo transportador esteja conforme os regulamentos vigentes.

Foi constatado que o acesso não discriminatório de terceiros e a preferência de proprietário aos terminais terrestres só é possível de maneira reflexa (lateralmente), quando essas instalações estão ligadas aos dutos, desde que sejam indispensáveis à operação de cada duto, conforme a definição adotada para instalações de transporte. Assim, recomenda-se uma avaliação da possibilidade da revisão legal e regulatória para que seja estendida, aos terminais terrestres, a mesma abordagem existente em relação aos terminais aquaviários, no que se refere às regras de acesso de terceiros e preferência de proprietário, desde que não prejudique a alocação eficiente de recursos e a realização de novos investimentos.

Destaca-se a questão dos dutos conectados em instalações de terminais privados e de portos públicos, a respeito da classificação dos dutos e da preferência do proprietário. Considerando o princípio insculpido no art. 58 da Lei do Petróleo, de que as instalações de transporte de combustíveis (terminais marítimos e dutos de transporte) deveriam prover acesso, é preciso refletir se os dutos de transporte conectados em áreas portuárias privadas deveriam ter tratamento diferenciado daqueles conectados a portos públicos, com relação à preferência do proprietário. Em especial, é necessário averiguar se deveria ser impedida qualquer preferência ao proprietário de dutos de transporte iniciados em Portos Organizados. Essa avaliação deve considerar a formação de barreiras à entrada e outros obstáculos à concorrência, bem como incentivos a novos investimentos.

No tocante às contribuições dos agentes do mercado, não foram relatados apontamentos diretos e objetivos que indicassem alterações no arcabouço regulatório. A maioria dessas contribuições se posicionou favorável ao livre acesso de terceiros a dutos de transporte e terminais terrestres para movimentação de petróleo, seus derivados e biocombustíveis. Não obstante, algumas divergências, de forma minoritária, também foram abordadas pelos interessados, seguidas de óbices ao acesso. Ademais, outras sugestões, como a necessidade de investimentos e casos de negativas de acesso foram contempladas neste documento.

No que tange ao alinhamento majoritário dos agentes, tem-se uma convergência que corresponde aos princípios fundamentais aos quais o livre acesso deve se ater. Entre eles constam a observância ao livre mercado, o respeito aos contratos vigentes, a prioridade dos proprietários, os incentivos aos investimentos, os limites aos ativos essenciais, as regras claras de acesso e sua devida administração.

Quanto às divergências, a forma de contratação entre as partes para o acesso da infraestrutura foi abordada tanto por modelo de concessão, no qual o Estado possui maior papel, quanto pelo livre mercado, situação que não cabe tutela por parte do Estado. Neste último modelo, o acordo

entre as partes submete-se às leis concorrenciais, em que o equilíbrio de mercado apresenta solução eficiente.

Por fim, os casos de negativas de acesso relatados pelos agentes durante as oitivas indicam que não se pode descartar a hipótese de exercício de poder de mercado de agentes que controlam infraestruturas de dutos e terminais em prejuízo à livre concorrência, o que tende a reduzir o bem-estar do consumidor.

Nesse ponto, um caminho desejável reside no desinvestimento por parte do agente dominante para que o mercado possua menor concentração, especialmente no suprimento primário.

Caso o agente dominante não execute um processo robusto de desinvestimento, é papel da ANP reformular a regulação com vistas a propiciar garantia e isonomia no acesso, trazendo para o arcabouço regulatório mecanismos da doutrina das facilidades essenciais. Da mesma forma, cabe ao CADE avaliar as condutas de agentes que controlam infraestruturas de dutos e terminais, bem como processos de fusão e aquisição com implicações nesse controle, com vistas a promover a concorrência no setor.

Na conjuntura atual da indústria do petróleo, em que o mercado nacional assiste a um desinvestimento da Petrobras, é importante destacar que a legislação vigente não determina a quem cabe definir o traçado e as interligações da infraestrutura de transporte dutoviário de combustíveis no território brasileiro ou com os demais modos, tampouco a necessidade de ampliação dos oleodutos de qualquer porte. Portanto, o planejamento da estrutura de transporte dutoviário para os combustíveis líquidos permanece, de fato, sob a responsabilidade da Petrobras, uma vez que não há um mecanismo de planejamento governamental determinativo.

Nesse contexto, um novo entrante no setor de produção de combustíveis, que pretenda investir em nova refinaria ou UPGN, precisa optar entre viabilizar um novo sistema dutoviário que atenda aos seus próprios interesses ou negociar o uso da infraestrutura existente, com o agravante de que este agente teria que lidar com os requisitos logísticos da Petrobras, que investiu nos dutos existentes.

Além disso, os potenciais novos entrantes enfrentam a situação da existência de praticamente um agente transportador de combustíveis fósseis, operando a totalidade da infraestrutura de maior porte e com incentivos completamente alinhados aos interesses do seu acionista majoritário, aliada à mencionada falta de planejamento logístico no que tange às instalações ou às ampliações dos oleodutos no Brasil. Assim sendo, o arcabouço legal/regulatório deve ser aprimorado no sentido de permitir que os investimentos no setor (principalmente os que poderiam advir dos entrantes no setor de logística e transportes nacional) atendam de forma eficiente as potenciais demandas por transporte de combustíveis líquidos.

Finalmente, é importante frisar que já existe, atualmente, um arcabouço regulatório em relação ao acesso de terceiros à infraestrutura para movimentação de petróleo, demais combustíveis líquidos e biocombustíveis, que se cumprido efetivamente por todos os agentes regulados, indiscriminadamente, favorece o desenvolvimento das atividades em comento. Contudo, dada a dinâmica dos mercados de petróleo e gás natural, o anunciado plano de desinvestimento da Petrobras e a concentração de mercado em determinados segmentos do setor, inclusive, nas atividades logísticas, ajustes da regulação de acesso de terceiros à infraestrutura de movimentação são necessários para a promoção da concorrência, do bem-estar de consumidores e segurança adequada das sociedades empresárias da economia brasileira.