**05 de outubro de 2020**

**Nota técnica**

**contribuições à CONSULTA PÚBLICA Nº 01/2020, da Agência nacional do petróleo, gás natural e biocombustíveis**

Carlos Maligo, MSc

Antônio Márcio Tavares Thomé, DSc

Departamento de Engenharia Industrial

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RIO)

1. **Introdução**

A possibilidade de acesso de terceiros a dutos de transporte e terminais marítimos existentes ou a serem construídos foi dada pela Lei 9.478/97[[1]](#footnote-1) (Lei do Petróleo). De acordo com a legislação, o acesso deve ser liberado mediante a remuneração adequada e determinou-se ser atribuição da ANP regular a preferência do proprietário de modo a possibilitar a máxima utilização da capacidade instalada e , caso não haja acordo entre as partes, fixar “o valor e a forma de pagamento da remuneração adequada com base em critérios previamente estabelecidos”.

Pelo ano em que foi redigida, a Portaria ANP nº 251 de 7 de novembro de 2000 (PANP 251/2000), que estabelece os critérios para o livre acesso, por terceiros interessados, aos terminais aquaviários não contempla a movimentação dos biocombustíveis, bem como não considera ainda, alterações das regras advindas da publicação da Lei 12.815/13[[2]](#footnote-2) (Lei dos Portos).

Dada a necessidade de atualização da PANP 251/2000 para harmonização com demais legislações, em 2016 a ANP começou a coletar subsídios dos agentes de Governo e mercado, culminando a com a publicação da Minuta de Resolução que está sendo analisada nesta Consulta Pública 01/2020.

As sugestões devem convergir para que a nova portaria tenha aderência à realidade e necessidades dos agentes, e, além disso, é fundamental ressaltar a relevância das alterações da portaria diante as iminentes modificações no cenário atual do mercado.

Isto posto, este documento irá relacionar a questão da competitividade com a infraestrutura de terminais aquaviários, tendo em vista as modificações em curso no *downstream* brasileiro.

1. **Conclusões do estudo sobre desinvestimentos em refino**

Em relatório técnico elaborado a partir da demanda da BRASILCOM, professores do Departamento de Engenharia Industrial da PUC-RIO analisaram o cenário de refino de petróleo no Brasil e impacto gerado no mercado com a venda de parte das refinarias da Petrobras. Neste estudo, a primeira fase consistiu na análise prévia considerando aspectos quantitativos dos diferenciais de custo entre as possíveis alternativas de suprimento e avaliação qualitativa das possibilidades de avanço e proteção dos mercados, considerando as questões logísticas e de competitividade para avaliar as áreas de influência das refinarias em processo de desinvestimento: REFAP/RS; REPAR/PR; REGAP/MG; RLAM/BA; RNEST/PE; e REMAN/AM (análise dos riscos).[[3]](#footnote-3)

Como resumo dos resultados da primeira fase, identificou-se elevada possibilidade de formação de monopólios privados regionais, sem garantia de aumento de competitividade que possa ser refletido em redução do custo aos consumidores finais, exceto para as regiões de influência da REPAR/PR e da RNEST/PE. Para estas duas referidas unidades, o principal fator de inserção de competitividade identificado foi a permanente pressão competitiva de produtos de outros fornecedores, sejam importadores ou, no novo cenário pós-desinvestimentos, do produto nacional cabotado a partir de outras regiões. Isto reforça o fato, de que **o investimento em infraestrutura logística (principalmente terminais aquaviários, ferrovias e dutos) que possibilite aumentar a superposição de áreas de influência das refinarias teria impacto positivo imediato na competitividade.**

Em busca de confirmar a percepção do mercado sobre os apontamentos iniciais, a Fase 2 do estudo consistiu na aplicação do método Delphi tomando por base entrevistas com profissionais dos segmentos de refino, distribuição, revenda, importação, operadores logísticos, órgãos reguladores e advogados especialistas, todos com renomado conhecimento do *downstream* brasileiro.[[4]](#footnote-4)

Destacando da Fase 2 do estudo, resultados de algumas das assertivas relacionadas ao tema em discussão, temos que:

* Assertiva INV31. “A venda das refinarias estimulará investimentos em infraestrutura logística de abastecimento de combustíveis.”

Resultado: Foi evidenciado consenso de concordância entre os respondentes (índice de favorabilidade de 91,67%).

* Assertiva COM1. “Com relação à gasolina e ao óleo diesel, no curto prazo, a importação representa o maior concorrente das refinarias em processo de desinvestimento.”

Resultado: Foi evidenciado consenso de concordância entre os respondentes (índice de favorabilidade de 91,67%).

* Assertiva IMP7. “No curto prazo, o Brasil permanecerá na condição de importador de gasolina e óleo diesel”.

Resultado: Foi evidenciado consenso de concordância entre os respondentes (índice de favorabilidade de 91,67%).

Estes resultados enfatizam a relevância e necessidade de estabelecimento claro das regras governando o livre acesso aos terminais aquaviários.

1. **estado do acesso aquaviário por refinaria**

Nas regiões portuárias mais desenvolvidas, as barreiras à entrada de produtos de outros fornecedores (não-Petrobras) são tão menores quanto menor a concentração de operadores verticalizados na tancagem total.

.A Tabela 1, a seguir, resume principais considerações sobre o acesso nas áreas de influências das refinarias em desinvestimento e reforça a relevância do tema no processo de desinvestimento, seja do ponto de vista da distribuição, seja a partir do referencial dos próprios compradores, que desejaram transparência e segurança jurídica nas regras dos ativos em processo de avaliação.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Unidade de refino em desinvestimento** | **Observações específicas** | **Possui terminal logístico associado sujeito à PANP 251/2000?** |
| REMAN | -Isolamento e boa infraestrutura portuária.  -O mercado da REMAN é protegido pela falta de infraestrutura de movimentação de produtos que permita o ingresso de produtos de outros mercados pelos modais ferroviário, dutoviário, rodoviário. | SIM |
| RNEST | - Construção relativamente recente, boa infraestrutura de recebimento e expedição aquaviária. -A infraestrutura portuária de SUAPE é boa, e neste porto localizam-se terminais com grande capacidade de tancagem. O comprador da RNEST enfrentará permanente pressão por este modal | SIM |
| RLAM | -Boa infraestrutura de recebimento e expedição aquaviária. O comprador da RLAM irá adquirir junto da refinaria, um pacote logístico de dutos até os terminais de Jequié e Itabuna, acesso para escoamento ferroviário para produtos para o mercado de Minas Gerais (destino Montes Claros), de modo que terá domínio de toda a logística do sul da Bahia e predominância da região de Salvador e demais mercados. | SIM |
| REGAP | - Situada no terceiro maior centro metropolitano do Brasil. A REGAP tem o mercado da região metropolitana de Belo Horizonte/MG protegido pela inexistência de infraestrutura dutoviária e ferroviária que possibilite ingresso de produtos de refinarias limítrofes.  -Dependência de terceiros (Petrobras) uma vez que as Instalações para suprimento de petróleo não serão vendidas: Terminal de Ilha d'Água, no Rio de Janeiro e oleoduto ORBEL (Rio-Belo Horizonte). O comprador ficará sujeito às condições de acordo operacional com os terminais da Petrobras para recebimento de petróleo pela refinaria. | SIM (Recebimento de petróleo no Rio de Janeiro) |
| REPAR | -Localização e boa infraestrutura para recebimento de petróleo e escoamento da produção. O comprador da REPAR receberá também o duto OPASC e seus três terminais terrestres, localizados próximos às cidades de Joinville, Itajaí e Florianópolis, todos com instalações para carregamento rodoviário.  -A proximidade do Porto de Paranaguá submete a REPAR à pressão dos produtos importados, e sofrerá concorrência ao norte pela própria Petrobras. | SIM |
| REFAP | - Bom mercado à disposição de seus produtos e boa infraestrutura para recebimento de petróleo e escoamento da produção. A infraestrutura portuária do Terminal de Osório será de propriedade do comprador da REFAP.  - Área de influência provavelmente limitada à atual pela concorrência ao norte com a REPAR e Porto de Paranaguá (importação). | SIM |

Tabela 1. Acesso aquaviário por refinaria em processo de desinvestimento

Os comentários a seguir referem-se às principais regiões com movimentação de produtos via modal aquaviário.

Nos mercados de Pernambuco e Paraná, a infraestrutura de operadores logísticos é tal que distribuidoras regionais em tese teriam capacidade de movimentar seus produtos mediante remuneração adequada ao investidor.

O caso da Bahia, por outro lado, é crítico, à medida em que o Terminal de Madre de Deus, que representa 67% da tancagem total do estado está no pacote de ativos logísticos do programa de desinvestimentos da Petrobras e poderá ser adquirido por um operador verticalizado na cadeia de combustíveis.

No Rio Grande do Sul, existe risco semelhante ao do caso baiano, à medida em que a infraestrutura portuária do Terminal de Osório será de propriedade do comprador da REFAP. Mesmo considerando cenário regulatório de efetivo livre acesso em terminais aquaviários, o Terminal de Osório não tem operação rodoviária, de modo que um player independente ficaria sujeito a acordo com o comprador da REFAP para utilizar a infraestrutura da refinaria para entrega por duto até as bases dos distribuidores. Aqui, é também imperativo o fato do operador ser ou não um agente verticalizado na cadeia.

A depender do texto final, a Resolução poderá também ter reflexos na operação da REGAP, localizada em Minas Gerais. Isto porque, o terminal de entrada de petróleo para a refinaria (TECAM) não está incluído na logística associada à unidade no *cluster* em desinvestimento, ficando o comprado sujeito a acordo operacional com o terminal que permanecerá sendo de propriedade da Petrobras. Dependendo das condições de acesso nos terminais da Ilha D’água e Angra dos Reis, há risco de aumento de custo ao distribuidor pelo repasse do pagamento de tarifa de movimentação no TECAM

Além das áreas de influência das refinarias há potencial impacto em outras regiões atendidas pelo modal de cabotagem. O percentual de tancagem estática de biocombustíveis e derivados de petróleo operado atualmente pela Transpetro, no comparativo à tancagem total de cada UF, está disposto na Tabela 2, no anexo a este texto.

Para Alagoas, por exemplo, a única tancagem disponível é operada pela TRANSPETRO, sujeita ao direito de preferência do carregador proprietário (Petrobras), o que poderia dificultar eventual cumprimento de pedido de acesso por parte de terceiros por limitação da infraestrutura. Em Maceió, existem bases de distribuidores de combustíveis com recebimento de produto pelo modal marítimo, no entanto, por serem classificadas como “Base de Distribuição” estão fora do escopo da PANP 251/2000.

1. **proposta de princípios norteadores da regulamentação do acesso**

Como aspecto geral, não há dúvidas de que, durante a mudança para uma configuração de mercado com multifornecedores, os investimentos privados atuarão como a alavanca do desenvolvimento de infraestrutura para movimentação dos derivados. Cabe ressaltar, contudo, que **embora essenciais, tais investimentos terão prazo de maturação da tomada de decisão e período de realização para que estejam operacionais**. Durante este período, o país continuará como importador líquido de derivados e, até que se alcance este momento de mercado plenamente maduro e competitivo do ponto de vista da etapa primária de fornecimento, o acesso isonômico aos ativos pode ser o diferencial que permitirá a atuação de agentes de menor porte, como os de âmbito regional, incentivando a competitividade regional/local.

Vale ratificar, por outro lado, que para a atração efetiva de investidores para projetos de infraestrutura no Brasil é substancial que sejam respeitados os princípios norteadores da Lei 13.874/19 (Lei de Liberdade Econômica)[[5]](#footnote-5), entre os quais: “a liberdade como uma garantia no exercício de atividades econômicas” e “a intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas”. Neste contexto o equilíbrio entre intervenções regulatórias e promoção da liberdade econômica é um complexo *trade-off* a ser solucionado pelo regulador.

Do ponto de vista da administração dos terminais, pela natureza da atividade, terminais de operadores logísticos tenderiam a não discriminar clientes, já que suas receitas são auferidas pelo nível de movimentação e ocupação do terminal. Isto significa que um operador logístico não verticalizado na cadeia de suprimento de combustíveis, em teoria, liberaria acesso a qualquer terceiro interessado mediante remuneração compatível com os custos da operação, de modo a utilizar a capacidade máxima do ativo. Não se tem conhecimento no mercado de registro de queixas formais quanto ao livre acesso aos terminais aquaviários. Torna-se conveniente a análise de impacto regulatório (AIR) para que se possa avaliar o escopo, cobertura e implicações de mercado das mudanças sugeridas a atual regulação de acesso.

**ANEXO I**

Tabela 2. Percentual de tancagem estática de biocombustíveis e derivados de petróleo operado atualmente pela Transpetro, no comparativo à tancagem total de cada UF[[6]](#footnote-6)



1. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9478.htm>, acesso em 04/10/2020 [↑](#footnote-ref-1)
2. http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/\_ato2011-2014/2013/lei/l12815.htm#:~:text=Art.%201º%20Esta%20Lei%20regula,e%20arrendamento%20de%20bem%20público, acesso em 04/10/2020 [↑](#footnote-ref-2)
3. Ficaram fora do escopo do estudo a SIX, por não produzir óleo diesel e gasolina e a LUBNOR por produzir apenas 0,1% de toda a oferta nacional (sem produção de gasolina) [↑](#footnote-ref-3)
4. Ressalte-se que o resumo estatístico das opiniões dos especialistas entrevistados não representa nenhuma opinião institucional, refletindo o que se captou das diferentes percepções de mercado. [↑](#footnote-ref-4)
5. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm>, acesso em 04/10/2020 [↑](#footnote-ref-5)
6. Tabela elaborada com base nos dados disponibilizados pela ANP em: <http://www.anp.gov.br/dados-abertos-anp/capacidade-armazenagem-terminais>, acesso em 04/10/20 [↑](#footnote-ref-6)