

Resposta Questionário Art. 2º Resolução CNPE nº 12/2019- Abastece Brasil

Leggio Consultoria

1. Do ponto de vista do seu segmento, que cuidados devem ser tomados ou que diretrizes devem ser observadas para a promoção da livre concorrência no setor?

Avaliando o setor de combustíveis através de seus principais elos (Produção, Distribuição e Revenda), pode-se destacar o elo Produtor, atualmente, com uma menor quantidade de *players*.

Apesar de investimentos realizados recentemente na expansão do parque de refino como a Refinaria Abreu e Lima (RNEST), é importante observar que, regionalmente, a competição não se dá entre duas refinarias, mas entre uma refinaria e um terminal portuário localizados na mesma cadeia de abastecimento.

Mesmo com o plano de desinvestimento da Petrobras, refinadores poderão ter posições dominantes em algumas cadeias. Tal posição poderá ser contrabalanceada pelos portos, viabilizando a utilização de um modal eficiente para o suprimento de derivados nas diversas cadeias do país. Desta forma, investimentos portuários permitirão que importadores e outros refinadores, através de cabotagem, compitam com o refinador local.

O investimento em novos ativos de produção também é uma alternativa viável. Entretanto, é necessário observar que o prazo para a entrada em operação desses ativos é extenso e a viabilidade financeira de tais investimentos pode se dar apenas no longo prazo.

Estudos setoriais recentes apontam a necessidade de investimentos em novos terminais portuários, independente do modelo de abastecimento. Os portos da Região Norte e Nordeste, por se localizarem próximos aos Estados Unidos (principal país de origem dos derivados importados pelo Brasil), capturam volume de movimentação relevante em diversos cenários, principalmente se combinados com infraestruturas de internalização de grande volume, como hidrovias e ferrovias.

Um exemplo de alternativa multimodal na Região Norte é a combinação de um terminal de importação em Santarém com o projeto da Ferrogrão, ferrovia que conecta o norte do Mato Grosso com Miritituba-PA. A operação, que ainda inclui uma etapa hidroviária entre Santarém e Miritituba, apresenta potencial de redução de custo em relação à rota de abastecimento utilizada atualmente, com expedição ferroviária de Paulínia-SP para Rondonópolis-MT e um complemento rodoviário de até 700 km.

O início da operação de Vila do Conde e Pecém, assim como expansões em Itacoatiara e Cabedelo, são outros investimentos portuários na Região Norte que garantiriam o abastecimento do Arco Norte a um custo competitivo.

Uma outra alternativa interessante para a interiorização de combustíveis é o modal dutoviário. Ao contrário das ferrovias, que são mais competitivas nas rotas mais distantes e diretas, os dutos são indicados em rotas mais curtas ou com diversos pontos de abastecimento ao longo do duto. O Brasil possui ainda regiões de grande consumo e crescimento acelerado com abastecimento através do modal rodoviário, caso do Noroeste Paulista e do Mato Grosso do Sul. Diferentes projetos e traçados demonstram a viabilidade de rotas dutoviárias para o atendimento dessas regiões.

Além dos investimentos logísticos, existem também os investimentos em produção, principalmente no que concerne os biocombustíveis (etanol e biodiesel). O Renovabio prevê um aumento da mistura de Biodiesel no Ciclo Diesel e uma redução de representatividade da Gasolina no Ciclo Otto, aumentando a necessidade de produção de biocombustíveis para atender à essas mudanças na matriz energética. Os investimentos de usinas giram em torno de 40 Bilhões de Reais, além dos investimentos em infraestruturas específicas para movimentar esses produtos, uma vez que os pontos de produção e fluxos são diferentes daqueles praticados pelos derivados.

2. Quais os benefícios e custos para o consumidor decorrentes das restrições regulatórias à verticalização da cadeia produtiva, incluindo a participação societária, a titularidade dos ativos, entre outros fatores de relação comercial, tais como: a participação da distribuidora nas operações de revenda e a responsabilidade pela requalificação do botijão de GLP? Se possível, indicar números para benefícios e custos apontados.

A verticalização da revenda pode gerar problemas de concorrência, uma vez que um player pode praticar margens mais reduzidas na revenda, para, assim, expandir o seu mercado, suportado por ganhos nos elos anteriores. Essa prática, ao longo do tempo, tende a causar a redução do número de players na revenda, o que seria danoso à concorrência.

3. Quais os benefícios e custos para o consumidor decorrente das restrições regulatórias à venda direta para a revenda varejista e os demais agentes do mercado, tais como: a comercialização direta por produtores/ importadores a revendedores/TRR e a obrigatoriedade de que TRR compre apenas de distribuidores? Se possível, indicar números para os benefícios e custos apontados.

Há benefícios de redução de custo de transporte. Entretanto, essa redução é restrita a casos específicos e não terá impacto nacional relevante, como mostram estudos recentes da Plural.

Do ponto de vista nacional, a consolidação de volumes é fundamental para viabilizar a utilização de modais de grande volume como ferrovias, dutos e cabotagem, o que, de uma perspectiva sistêmica, também reduz o custo de transporte, a ocorrência de acidentes e poluição ambiental, além de necessitar de um aparato administrativo reduzido.

Outro aspecto diz respeito aos impactos na qualidade dos produtos. Atualmente, apenas distribuidores são autorizados a realizar misturas para a obtenção de Gasolina C e de Diesel B. Em um modelo de venda direta da usinas para os postos, não fica claro quem seria responsável por realizar as misturas. Como o número de agentes realizando misturas tenderia a aumentar, não está claro se há capacidade real de fiscalização e de preservação da qualidade dos produtos.

O mesmo conceito se aplica para a arrecadação tributária. Quanto mais players realizarem a operação de venda, maior é a complexidade de fiscalização e o aparato estatal para garantir a arrecadação correta de todos os impostos devidos.

4. Qual sua sugestão de aprimoramento regulatório para a promoção da livre concorrência no setor, a redução de custos de transação ou mitigar outros efeitos negativos sobre o preço dos combustíveis?

No campo regulatório, existe espaço para melhorias no processo de autorização e licenciamento de ativos logísticos, visando a desburocratização na implementação de novos investimentos, e na revisão das políticas de livre acesso, que é um dos entraves para investimentos privados em infraestrutura.

O aumento das alternativas de interiorização de combustíveis é essencial para a mitigação de efeitos negativos sobre o preço dos combustíveis, e isso só é possível através de investimentos em novas infraestruturas. Esses investimentos, aliados a uma política de incentivos ao uso dos modais de grande volume (cabotagem, ferrovia, hidrovias, dutos), criam um ambiente de competição e evitam o surgimento de *players* regionais dominantes.

5. NA

6. NA

7. NA

8. Outras alternativas de comercialização de GLP poderiam beneficiar o consumidor, tais como: a comercialização em menores quantidades, a não exclusividade de marca e a não cobrança inicial pelo botijão (recipiente)?

Aumentar a oferta de GLP com uma maior variedade de embalagens pode ser interessante para facilitar o acesso do consumidor de baixa renda ao produto. Entretanto, embalagens menores são menos eficientes e mais custosas em transporte. Além disso, uma maior diversidade de embalagens torna a logística mais complexa, com reflexos em custo.

O enchimento parcial remoto gera preocupações de risco operacional e o transporte de embalagens parcialmente preenchidas não é logisticamente eficiente. A oferta de produtos com valor absoluto inferior aos R\$ 69,15 médios cobrados em junho/2019 pelo GLP (P13) segundo o Relatório do Mercado de Derivados de Petróleo/MME, poderia ser feita expandindo-se a oferta de embalagens menores. É importante destacar que é esperado um aumento de custo unitário por quilo, com a utilização de embalagens menores, por uma simples perda de economia de escala.

Outro aspecto que o enchimento parcial busca endereçar seria o de que o consumidor, ao trocar o botijão, sofre perdas com o gás não consumido e que fica de resquício no vasilhame. Economicamente, isso não se justifica. Na prática, o botijão já é precificado considerando a existência normal de algum resquício. Caso isso fosse eliminado, por qualquer mecanismo (como o enchimento pelo próprio consumidor) a nova precificação se ajustaria para cima, considerando que o resquício de gás não está mais sendo apropriado pelo distribuidor.

Conforme explicitado na palestra do professor da USP Edmilson Moutinho dos Santos, no 10º Fórum Permanente do GLP, a não exclusividade da marca provoca algumas preocupações com segurança para o consumidor. Atualmente, junto ao direito à propriedade do botijão, está associada a responsabilidade pela manutenção do recipiente.

Uma vez que não poderia haver uma única empresa responsável pela manutenção dos botijões, essa responsabilidade poderia ter de ser transferida para o consumidor final. Observando que as ações do MME e ANP buscam ampliar o impacto social do GLP, permitindo que a população menos favorecida economicamente tenha acesso a esse produto, poderiam recair sobre esta mesma parcela de usuários a responsabilidade pela manutenção dos botijões, assim como a decisão de quando realizar tal manutenção.

9. NA

10. Quais os ativos de infraestrutura precisam ter acesso aprimorado para importação e movimentação de combustíveis? Quais novas áreas precisam ser desenvolvidas? Qual sua sugestão para o aprimoramento regulatório do acesso à infraestrutura?

Terminais Portuários (Construção, ou ampliações de Píer/Tancagem): Itacoatiara-AM, Santarém-PA, Vila do Conde-PA, Pecém-CE, Cabedelo-PB, Vitória-ES, Porto do Açú-RJ, Novo Terminal no Norte de SC.

Ferrovias (Linha, Terminais e Material Rodante): Ferrogrão, Norte-Sul, Estrada de Ferro Carajás, Transnordestina, FCA, Estrada de Ferro Vitória-Minas, Rumo (Malha Paulista, Malha Norte e Malha Sul), Ferroeste (PR).

Expansões de Dutos Existentes: ORSUB (Bahia), OSBRA (SP/MG/GO/DF), OLAPA (PR), OPASC (PR/SC)

Novas Rotas Dutoviárias: SP/MT, SP/MS, Repar/Interior PR, Refap/Litoral SC.

Os cenários de investimento em infraestrutura logística podem variar de 6 a 12 Bilhões de Reais, enquanto os investimentos em infraestruturas de produção (biocombustíveis) variam de 2 a 40 Bilhões de Reais, dependendo da composição da matriz energética futura.

11. Deve haver pleno acesso a ativos de infraestrutura (terminais, bases e dutos)? Quais os possíveis entraves para efetivar esse acesso? Quais as possíveis consequências oriundas do pleno acesso?

O livre acesso é importante nos casos onde existem características de monopólio natural e onde não há infraestrutura alternativa para gerar um mínimo de competição.

Alguns dos entraves para efetivar o acesso são: 1) cálculo da capacidade ociosa, para que se possa efetivar o acesso à terceiros; 2) entraves operacionais, como diversidade de especificações de produtos de diferentes *players* e diversidade de grades de programação entre *players*; 3) entraves relacionados à infraestrutura, como no caso da falta de tancagem segregada para produtos de diferentes *players* e falta de dutos de “by-pass” das refinarias.

De forma geral, o livre acesso não incentiva o investimento da iniciativa privada em infraestrutura, uma vez que restringe o poder do proprietário de se apropriar integralmente dos benefícios de seu ativo. Além disso, incentiva a multiplicação de “free riders”, ou seja, *players* que não investem na construção e na aquisição de infraestrutura, mas que, uma vez construída, demandam acesso a ela. Dessa forma, o livre acesso pleno deteriora a capacidade de investimento do país, no longo prazo.

Um aprimoramento das regras de livre acesso poderia se dar na direção de um livre acesso ao investimento e não ao uso. Ou seja, uma vez proposta a construção de determinada infraestrutura com características de monopólio natural (ex. duto de transferência), diversos *players* poderiam ter direito a participar do investimento, numa estrutura de consórcio. Uma vez construída, os *players* que contribuíram para a construção teriam direito à utilização da capacidade de seu ativo garantida, proporcionalmente às suas participações no investimento, seja para uso próprio ou para venda dessa capacidade para terceiros