

Transição para um Novo Contexto de Downstream

Questões Críticas a Partir do
Desinvestimento da Petrobras
no Refino

Agosto de 2019



TRANSIÇÃO PARA UM NOVO CONTEXTO DE *DOWNSTREAM*

A partir do desinvestimento da Petrobras no refino, uma série de mudanças relevantes é esperada para o *downstream* nacional. Após décadas em que a empresa assumiu um papel predominante na cadeia de suprimentos do setor de combustíveis, um novo modelo de abastecimento começa a se delinear. Nesse sentido, é fundamental que se faça uma transição cuidadosa refletindo fundamentos como o livre mercado, o estímulo à concorrência, a segurança jurídica, neutralidade fiscal e a ética concorrencial.

O presente trabalho buscou identificar os principais componentes do modelo atual do *downstream*, dando enfoque ao papel e a atuação da Petrobras nesse modelo. Assim, foi possível reconhecer alguns pontos que serão diretamente afetados pelo desinvestimento da empresa e, portanto, que demandam atenção por parte dos agentes públicos e dos órgãos reguladores.

A primeira parte do trabalho busca desenhar os principais componentes do modelo atual, tanto do ponto de vista da regulação setorial, quanto do ponto de vista das práticas de mercado. O modelo é analisado sob a ótica de cadeia de abastecimento e de cinco fatores influenciadores. A segunda parte trata de pontos relevantes afetados pela saída da Petrobras de parte do refino e aponta questões críticas que precisam ser endereçadas, para que se possa ter uma boa transição entre o modelo atual e o modelo futuro do *downstream*. Por fim, a terceira seção aponta algumas componentes esperadas do modelo futuro do *downstream*.

1. MODELO ATUAL DO *DOWNSTREAM*

O modelo atual do *downstream* atende aos principais objetivos da Política Energética Nacional. Todo o território nacional é suprido regularmente e há uma estrutura ampla de controle de qualidade de produtos e de proteção ao consumidor.

Para a melhor compreensão dos impactos do desinvestimento da Petrobras, é importante identificar seus componentes estruturais. Assim, para a realização de uma análise consistente, foi utilizado um *framework* que relaciona a cadeia de abastecimento e sua infraestrutura física a fatores influenciadores do modelo. Essa estrutura de análise é descrita a seguir.

Estrutura de Análise

O modelo de abastecimento foi analisado à luz de cinco fatores, que influenciam a maneira como a cadeia de suprimentos do setor de combustíveis se organiza. Assim, dada uma estrutura física e os agentes que detém e operam essa estrutura, foram analisados:

1. Papéis e Responsabilidades dos Agentes
2. Competição entre Agentes
3. Formação de Preços
4. Grau de Intervenção do Estado
5. Nível de Serviço ao Consumidor

Figura 1 – Estrutura de Análise do Modelo de *Downstream*



Fonte: Leggio

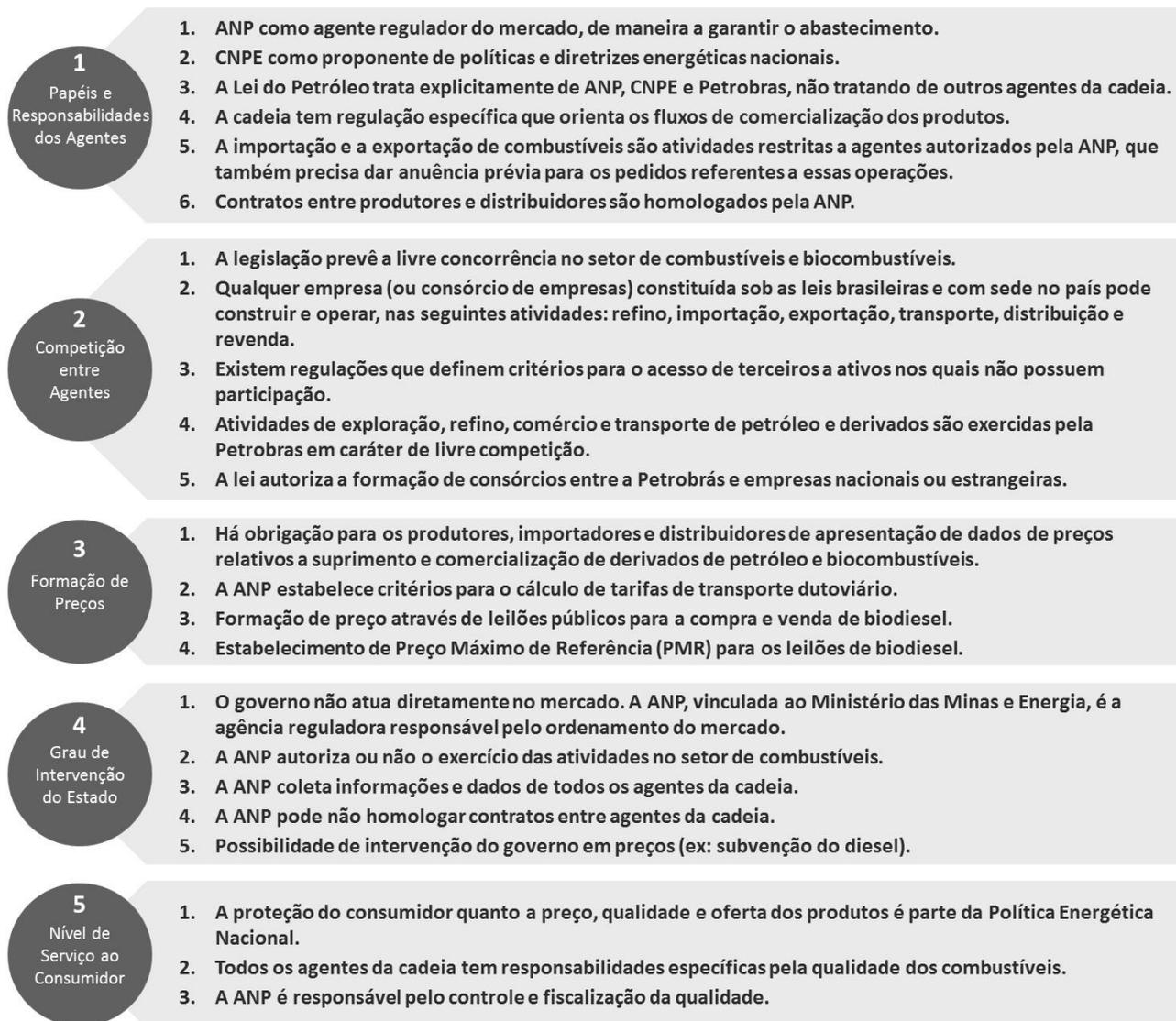
Princípios do Modelo de Abastecimento Atual Segundo a Regulamentação Vigente

Para que a estrutura física da cadeia fosse desenhada e para que os principais componentes de cada um dos fatores fossem delineados, foram feitas uma análise extensiva do arcabouço regulatório vigente sob a ótica dos cinco fatores mencionados acima e entrevistas com agentes do mercado.

É possível extrair diversos princípios apontados pela regulação para o *modus operandi* do modelo de abastecimento nacional. É importante lembrar, no entanto, que o modelo, na prática, pode se aproximar mais ou menos do que prevê a regulação.

A figura 2 relaciona esses princípios, divididos entre os cinco fatores influenciadores.

Figura 2 – Princípios do Modelo Atual do *Downstream* Segundo o Arcabouço Regulatório



Fonte: regulação; Análises: Leggio

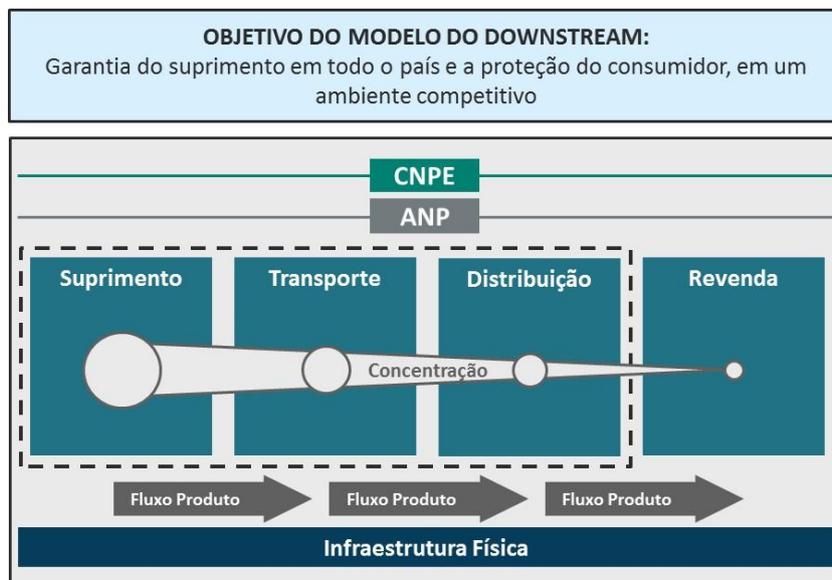
Componentes Estruturais do Modelo de Abastecimento na Prática

Uma vez analisada a regulação e estabelecidos os princípios que devem nortear o funcionamento do modelo, foram realizadas entrevistas e discussões com agentes do mercado visando identificar componentes estruturais do modelo de abastecimento atual, na prática.

A figura 3 representa alguns desses componentes estruturais, que são enumerados, a seguir.

1. Diretrizes estratégicas nacionais dadas pelo CNPE
2. Agência reguladora atuante em todos os elos da cadeia
3. Separação funcional clara entre os elos da cadeia – suprimento, transporte, distribuição e revenda
4. Forte concentração de mercado à montante na cadeia. Desconcentração à jusante
5. Separação de controle econômico somente entre revenda e os outros elos
6. Garantia do abastecimento estruturada através do fornecedor dominante (Petrobras)
7. Não existência de competição direta entre agentes de diferentes elos.
8. Predominância de relações contratuais de suprimento de produto
9. Principal fornecedor pratica preços e condições isonômicas a todos os agentes (derivados)
10. Não existência de estoques estratégicos ao longo da cadeia
11. Infraestrutura física com gargalos

Figura 3 – Quadro Esquemático Sobre a Configuração do Modelo Atual do Downstream



Fonte: Leggio

Uma vez apontados os principais componentes do modelo de abastecimento atual, será detalhado, a seguir, como esse modelo funciona, a partir da ótica dos cinco fatores influenciadores e com foco no papel da Petrobras.

1.1. Agentes do Downstream

Diversos agentes participam da cadeia de suprimentos nacional, viabilizando o abastecimento regular de combustíveis em todo o país. Embora haja uma variação no uso dos termos, tipicamente, a cadeia de abastecimento é dividida em quatro partes – suprimento, transporte, distribuição e revenda – com agentes bem definidos atuando em cada elo¹.

Figura 4 – Agentes que Operam em Cada Elo da Cadeia de Abastecimento de Combustíveis



Análises: Leggio

No início da cadeia, encontram-se produtores de derivados e de biocombustíveis, com produção nacional em larga escala, ou importadores, que trazem produto do mercado externo, a partir dos terminais portuários.

No elo do transporte, encontram-se operadores de terminais portuários, operadores dutoviários, ferroviários e rodoviários. Tipicamente, o transportador não adquire o produto, sendo responsável somente por sua movimentação entre as instalações do fornecedor e das distribuidoras. Estas, por sua vez, é que se relacionam comercialmente com fornecedores e importadores ou importam, elas mesmas, derivados, diretamente do mercado externo.

A partir das bases das distribuidoras, que funcionam como um estoque operacional avançado de combustíveis, são feitas as misturas obrigatórias com os biocombustíveis e aditivos e é feita a distribuição para os postos revendedores e TRRs², de onde o combustível é vendido para os consumidores finais.

Esse é um sistema de distribuição em que, entre os primeiros elos, grandes volumes de produto são transportados, através de modais de grande capacidade. Nesse caso, o transporte em larga escala é viável, entre outras coisas, pela pequena variedade de produtos. Ao longo da cadeia,

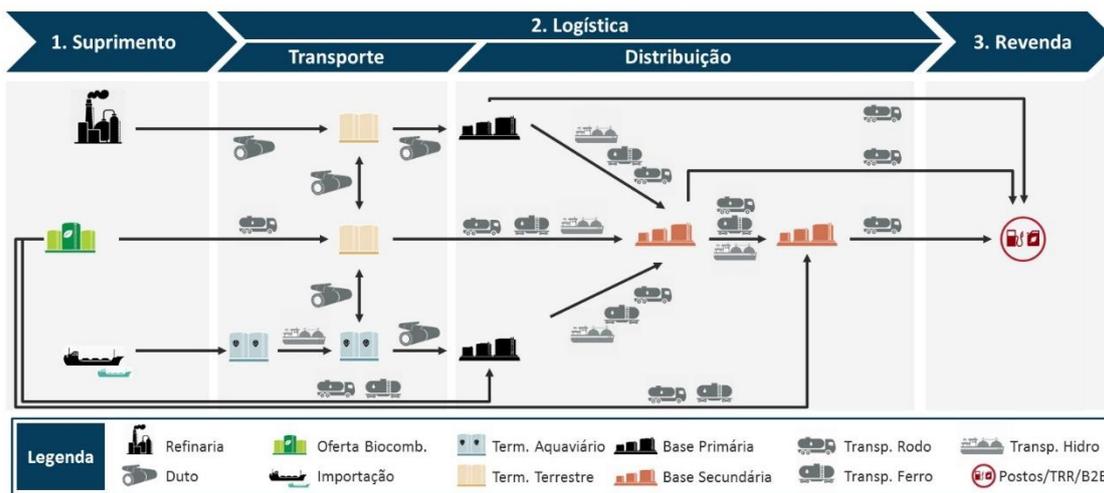
¹ É possível, no entanto, que algum agente atue em mais de um elo, como, por exemplo, um operador rodoviário que é contratado para o transporte entre um fornecedor e um distribuidor ou que é contratado por uma distribuidora para atuar em alguma rota de distribuição.

² TRR – Transportador Revendedor Retalhista; TRRNI – Transportador Revendedor Retalhista na Navegação Interior

no entanto, os grandes volumes vão sendo fracionados e a variedade também aumenta, necessitando de modais de transporte com menor capacidade e mais flexibilidade. Dessa forma, a partir de poucos pontos de origem, o sistema vai ganhando capilaridade para atingir milhares de pontos de destino, com variedade de produtos e regularidade de entrega.

No caso específico do setor de combustíveis, esse sistema pode ser representado da seguinte maneira (Figura 5):

Figura 5 – Organização Esquemática do Fluxo Físico na Cadeia de Abastecimento

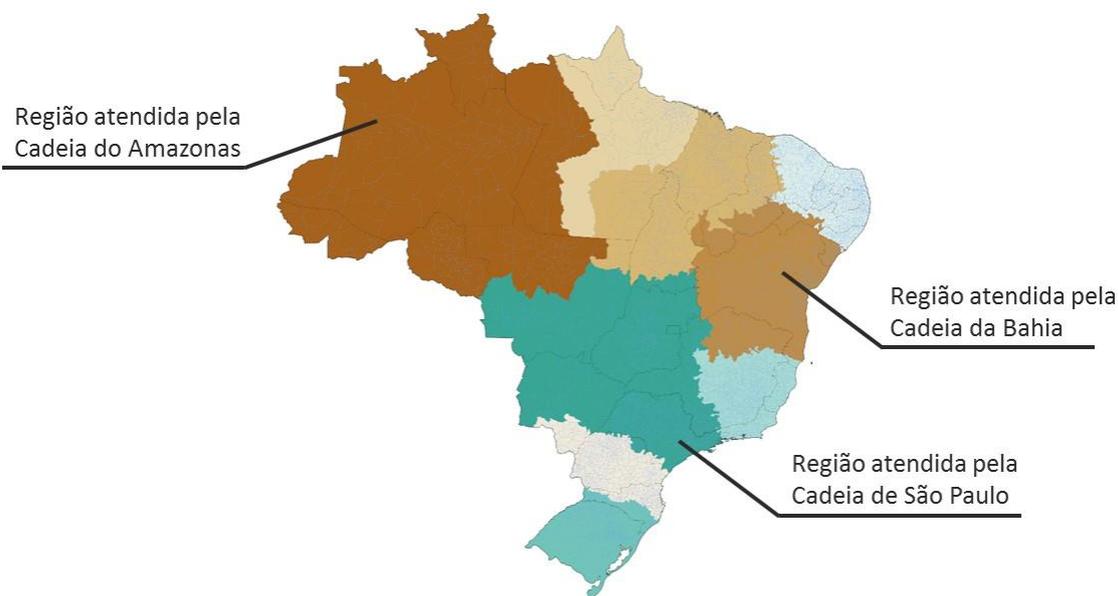


Análises: Leggio

Uma consequência desse sistema é que, dado o mesmo preço para o produto, determinada região é atendida pela cadeia mais eficiente em custo. Ou seja, as regiões de cobertura são determinadas pelas cadeias e pela dinâmica competitiva entre cadeias e não por divisões geopolíticas ou regionais pré-determinadas. Além disso, é importante notar que tais regiões de cobertura podem mudar rapidamente a partir de mudanças na infraestrutura de distribuição ou a partir da reorganização das cadeias.

Na figura 6 são representadas as regiões de atendimento das cadeias. Em alguns casos, a cadeia se inicia a partir de uma refinaria. Em outros, a partir de um porto, por onde o produto chega de cabotagem ou importado. O produto é internalizado via dutos, ferrovias, hidrovias ou rodovias.

Figura 6 - Regiões de Atendimento a partir de uma Perspectiva de Cadeias de Distribuição de Combustíveis



Fonte e análises: Leggio

1.2. Papéis e Responsabilidades

Cada agente, em cada elo da cadeia, tem funções e responsabilidades bem definidas pela regulação, que, por sua vez, tem na garantia do abastecimento em todo o território nacional e na proteção do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta de produtos

Por se tratar de um produto essencial para o funcionamento da sociedade, o exercício das atividades que concernem à cadeia de abastecimento é controlado pela Agência Nacional do Petróleo – ANP. Assim, uma série de requisitos precisa ser cumprida para que um determinado agente da cadeia possa exercer sua atividade.

Comum a todos os agentes, é a necessidade de cumprir os seguintes pontos:

- Autorização da ANP para o exercício da atividade;
- Exigências documentais específicas da agência, além das exigências documentais comuns a todas as empresas;
- Cumprimento permanente da regulação do setor.;
- Garantia da qualidade do produto.

Além disso, para determinadas atividades, são impostas exigências adicionais que visam garantir que o agente autorizado tenha, de fato, capacidade de operar com segurança e bom nível de serviço. Para exercer a atividade de distribuidor, por exemplo, é necessária a comprovação de capacidade física operacional compatível com os fluxos de atendimento pretendidos, uma tancagem mínima de 750 m³ em uma instalação, além de um capital social mínimo de R\$ 4,5 milhões.

Em função do porte da atividade, os requisitos tendem a ser maiores a montante da cadeia e menores à jusante. A figura 7 relaciona as principais exigências para o exercício de atividades na cadeia de abastecimento.

Figura 7 – Requisitos Mínimos para o Exercício das Atividades da Cadeia

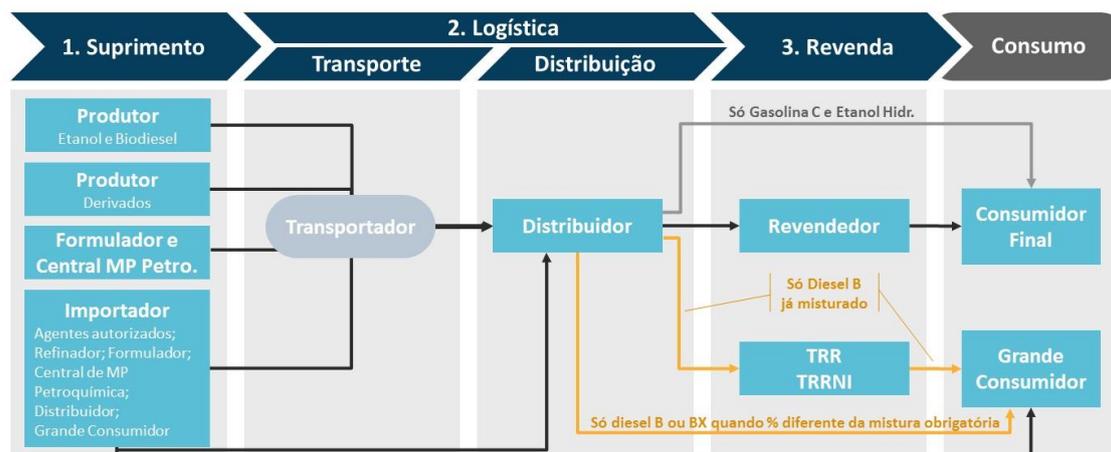
REFINADOR / PRODUTOR	TRANSPORTADOR	DISTRIBUIDOR	REVENDEDOR
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Empresa Brasileira ▪ Exigências documentais ▪ Autorização ANP ▪ Ativos: refinaria / usinas 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Empresa Brasileira ▪ Exigências documentais ▪ Autorização ANP ▪ Autorização ANTAQ (Terminais Aquaviários) ▪ Ativos: duto, terminal, base primária 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Empresa Brasileira ▪ Exigências documentais ▪ Autorização ANP ▪ Capital Social: R\$4,5MM ▪ Ativos: instalações compatíveis com os fluxos de atendimento pretendidos; tancagem mínima de 750 m³ em uma instalação 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Empresa Brasileira ▪ Exigências documentais ▪ Autorização ANP ▪ Ativos: posto de revenda
FORMULADOR DE COMBUSTÍVEL			TRR
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Empresa Brasileira ▪ Exigências documentais ▪ Autorização ANP ▪ Capital Social: R\$20 MM ▪ Ativos: planta de formulação; tancagem mínima de 15 mil m³ 			<ul style="list-style-type: none"> ▪ Empresa Brasileira ▪ Exigências documentais ▪ Autorização ANP ▪ Capital Social: R\$ 400 mil ▪ Ativos: tancagem mínima de 45 m³ instalação

Fonte, em ordem: Res. ANP nº 16/2010, Res. ANP nº 5/2012, Res. ANP nº 52/2015, Res. ANP nº 58/2014, Res. ANP nº 41/2013, Res. ANP nº 8/2007; Análises: Leggio

O objetivo da regulação, ao fazer tais exigências mínimas, é evitar que empresas pouco comprometidas ou mal preparadas possam colocar em risco a segurança do abastecimento nacional.

Além da delimitação das atividades permitidas a cada agente da cadeia, também é definido, na regulação, quais relações comerciais são permitidas entre os agentes. Por exemplo, produtores não podem vender produto diretamente para um revendedor ou para o consumidor final. De forma análoga, distribuidores só podem vender para consumidores finais e grandes consumidores, em condições específicas. Como resultado dessas regras de comercialização, a cadeia se organiza de maneira linear em que o produto passa necessariamente de um elo para o seguinte, unidirecionalmente.

Figura 8 – Fluxos de Produtos entre os Agentes da Cadeia



OBS: O fluxos relacionados ao QAV não estão sendo considerados, por uma questão de simplificação da análise.

Fonte: Resoluções ANP; Análises: Leggio

Responsabilidade pela Garantia do Abastecimento Nacional

Um dos objetivos da Política Energética Nacional, estabelecida na Lei do Petróleo³, em seu Artigo 1º, é garantir o fornecimento de derivados de petróleo e de biocombustíveis em todo o território brasileiro. Além disso, a Lei do Petróleo também estabelece que, dentre as atribuições do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), está a proposição de medidas destinadas a assegurar o suprimento de insumos energéticos às áreas mais remotas ou de difícil acesso do país. Adicionalmente, dentre as atribuições da ANP, dadas pela mesma lei, está a implementação de políticas com ênfase na garantia do suprimento em todo o território nacional.

Assim, a partir do marco regulatório setorial, fica evidenciado que um dos objetivos fundamentais do modelo de abastecimento nacional deve ser a garantia de oferta de combustíveis em todo o território. Entretanto, embora a lei seja clara quanto a esse objetivo, na prática, os fluxos são regidos por contratos privados entre agentes que não têm responsabilidade legal por garantir o abastecimento no país.

Atualmente, por razões históricas e por sua preponderância no refino, a Petrobras é o principal agente no que diz respeito à garantia de abastecimento. Além de maior produtora de derivados, a empresa é a maior importadora e coordena o mercado em casos de atraso ou redução de fornecimento.

³ Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997

Figura 9 – Quadro Resumo: Responsabilidade pela Garantia do Suprimento

AGENTE – RESPONSABILIDADE QUANTO AO ABASTECIMENTO	ORIGEM DA RESPONSABILIDADE	PRÁTICA DE MERCADO
CNPE/MME <ul style="list-style-type: none"> • Propõe políticas nacionais e medidas que assegurem o suprimento em todo o território nacional, incluindo áreas remotas. • Monitora o abastecimento. 	Responsabilidade dada por lei	
ANP <ul style="list-style-type: none"> • Implementa políticas com ênfase na garantia do suprimento • Fiscaliza o funcionamento do Sist. Nac. de Estoques de Combustível • Homologa contratos; monitora a produção e a movimentação de produtos; fiscaliza os agentes. 	Responsabilidade dada por lei	
AGENTES que atuam no SUPRIMENTO	Nenhuma obrigação legal; Suprimento garantido por contratos de fornecimento	
AGENTES que atuam no TRANSPORTE	Nenhuma obrigação legal; Apenas contratos de transporte	
AGENTES que atuam na DISTRIBUIÇÃO E REVENDA	Nenhuma obrigação legal; Suprimento garantido por contratos de fornecimento	AGENTES DE MERCADO

Análises: Leggio

Como mostra o quadro da figura 9, embora a companhia não tenha responsabilidade legal pela garantia do abastecimento, na prática, a empresa tem exercido essa função. O mesmo quadro evidencia que a responsabilidade de fornecimento, no caso das empresas, é dada por contratos privados. A regulação, nesse sentido, autoriza a ANP a exigir medidas que assegurem a resiliência do sistema de abastecimento, tais como:

1. Homologação, pela ANP, dos contratos de fornecimento⁴

Embora o fornecimento de combustíveis seja regido por contratos privados, os mesmos devem ser homologados pela ANP. A agência exige a inclusão de algumas cláusulas padrão e pode, inclusive, não homologar o contrato e solicitar revisões.

2. Exigência de estoques operacionais mínimos

A regulação exige que tanto refinador quanto distribuidor tenham estoques operacionais mínimos. Um maior detalhamento dessas regras é mostrado na figura 10.

⁴ Com exceção dos contratos de fornecimento de etanol hidratado.

Figura 10 – Estoques Mínimos Exigidos pela Regulação

ESTOQUE		COBERTURA MÍNIMA (dias)	REGULAÇÃO	PRÁTICA DO SETOR
OPERACIONAL	DERIVADOS	Produtor	Resolução ANP nº 45/2013	Na média, produtores e distribuidores não tem dificuldade em manter os estoques operacionais mínimos exigidos
		Distribuidoras		
	ETANOL ANIDRO	Usina e Importador	Resolução ANP nº 67/2011	Estoques mínimos atendidos. Porém, diversos agentes apontam a geração de custos desnecessários na cadeia.
		Distribuidoras		
ESTRATÉGICO	PETRÓLEO / ETANOL	Governo	Lei nº 8.176 / 1991	Estudos do MME evidenciaram a não existência de razões para constituir estoques estratégicos

* Caso o produtor contrate com no mínimo 90% do volume de etanol anidro comercializado no ano civil anterior, fica dispensado da comprovação de estoque em 31 de janeiro

Além das exigências da regulação quanto à manutenção de estoques operacionais mínimos, a participação de um refinador dominante permite a centralização do controle dos estoques no refino, possibilitando uma melhor gestão dos saldos de produto, inclusive, com a alternativa de transferência entre refinarias.

3. Procedimentos em caso de atraso ou redução no fornecimento

O contrato de fornecimento com as distribuidoras prevê, que, em caso de interrupção ou redução de fornecimento, o fornecedor garante a entrega de produto em um polo alternativo. Além disso, a cadeia, e em especial a Petrobras, se mobiliza para contornar problemas no abastecimento. A figura 11 relaciona as principais medidas.

Figura 11 – Procedimentos e Práticas em Casos de Redução no Fornecimento

Fornecimento de:	Procedimento em caso de Interrupção ou Redução no Fornecimento:
<ul style="list-style-type: none"> Gasolina A Óleo Diesel A Óleo Diesel Marítimo OCTE 	<ol style="list-style-type: none"> O produtor de derivados deverá comunicar à ANP e aos distribuidores os novos pontos de entrega decorrentes de qualquer interrupção e/ou redução de fornecimento que resulte em realocação de entrega programada do produto. Caso a oferta de produto seja inferior ao total de pedidos, em determinado local de entrega, o volume disponível no produtor, naquele local de entrega, deverá ser rateado de forma proporcional à média mensal de suas entregas, nos últimos 3 meses, para os distribuidores.
Fontes Típicas de Problemas no Abastecimento	Soluções de Curto Prazo
<ol style="list-style-type: none"> Parada não planejada de refinaria Problema em embarcação de transporte (importação ou cabotagem) Interrupção de fluxo em duto ou ferrovia 	<ul style="list-style-type: none"> Consumo dos estoques ao longo da cadeia (curtíssimo prazo) Importação Remanejamento de produtos nos diferentes polos do país – frequentemente, através de fluxos rodoviários

Fonte: Res. ANP nº 58/2014 e entrevistas; Análises: Leggio

1.3. Competição entre os Agentes

No modelo atual de abastecimento, temos diferenças relevantes nos níveis de concentração de empresas, em cada elo da cadeia. Quando se analisa o número de empresas em cada segmento de atividade, verificam-se dois extremos (Figura 12). De um lado, tem-se quase a totalidade da capacidade de refino do Brasil concentrada em um agente e, de outro, uma grande pulverização na revenda, que conta com mais de 40 mil postos autorizados.

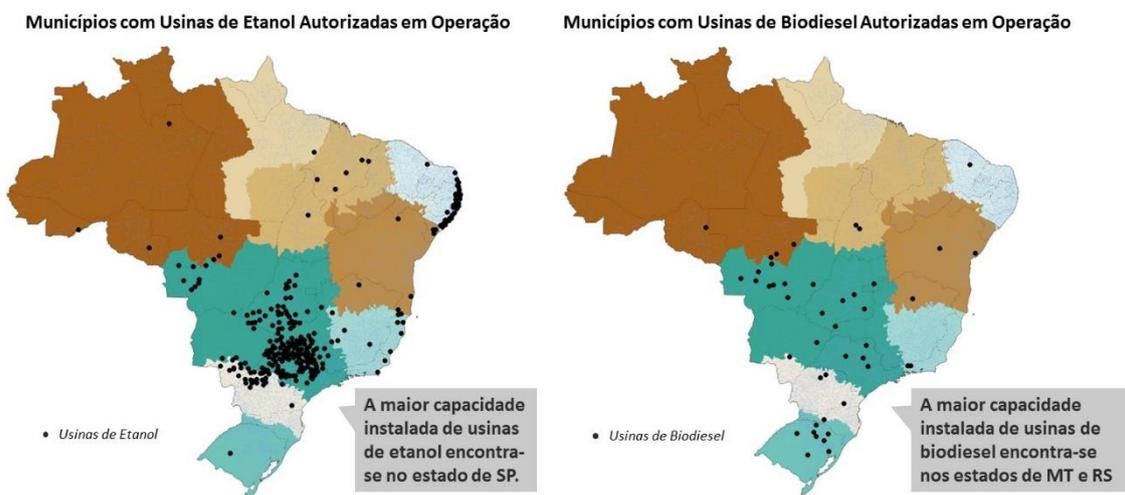
Figura 12 – Número de empresas em cada segmento de atividade e dominância da Petrobras nos dois primeiros elos da cadeia



1 - Produção / Vendas, só Gasolina A e Diesel A, em 2018 ; 2 - Importação Líquida / Vendas, só Gasolina A e Diesel A, em 2018; Fonte: ANP, 2019; Análises: Leggio

No elo do suprimento, a produção de biocombustíveis é pulverizada geograficamente em algumas macrorregiões do país e entre muitos players (Figura 13). Já no segmento de refino de petróleo, temos a dominância da Petrobras, que detém cerca de 99% da capacidade de produção de derivados, que representa cerca de 84% da gasolina A e do diesel A consumidos no país. A importação de derivados, que pode ser feita por diversos agentes, desde que autorizados pela ANP, completa os cerca de 16% restantes.

Figura 13 – Municípios com Usinas de Etanol e Biodiesel

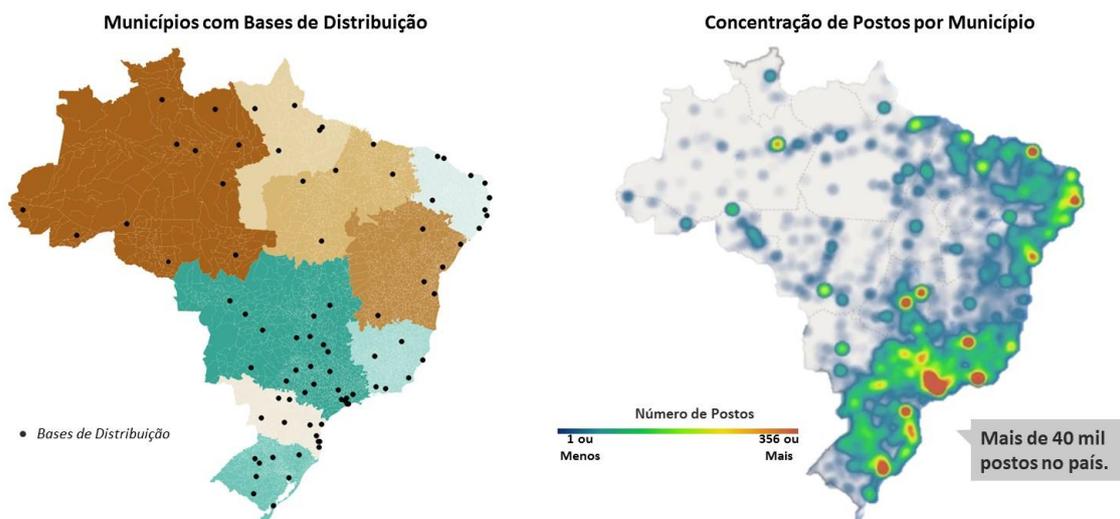


No elo do transporte, verificam-se situações diferentes de concentração entre dutos e terminais aquaviários. Nos dutos de transporte, a Petrobras, realiza quase a totalidade da movimentação, através da Transpetro. Já em relação aos terminais aquaviários, a participação da Transpetro é menor, mas ainda muito relevante, sendo a empresa a operadora de 58% da capacidade de armazenagem total.

No elo da distribuição, tem-se atualmente 156 empresas autorizadas a operar. Nesse segmento, existem players com estratégia de atuação nacional e regional, com a competição direta acontecendo em mercados locais.

Por fim, no segmento da revenda, verifica-se uma grande pulverização, conforme observado na Figura 14.

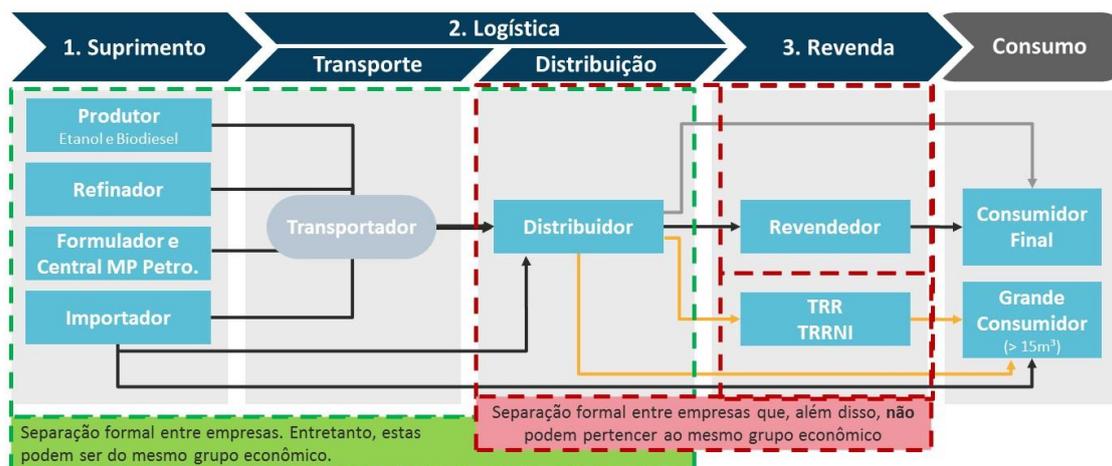
Figura 14 – Municípios com Bases de Distribuição e Mapa de Calor Referente à Concentração de Postos



Relações de Controle Econômico

A regulação atual permite a livre entrada de empresas em todos os elos da cadeia de abastecimento, desde que a empresa seja constituída sob as leis brasileiras e tenha sede no país. Além disso, é possível que um mesmo grupo econômico atue no refino, no transporte e na distribuição, através de empresas diferentes. Atualmente, é vedado somente que um distribuidor exerça a atividade de revendedor ou de TRR e vice-versa, devendo, nesse caso, haver separação societária total entre os acionistas.

Figura 15 – Relações de Controle Permitidas



Fonte: Resoluções ANP; Análises: Leggio

Por fim, se observa que, tipicamente, a competição direta se dá entre os players de um mesmo elo e não entre players de elos diferentes. Indiretamente, quando uma distribuidora importa derivados, por exemplo, está competindo com o refinador. Entretanto, esse volume é pouco representativo e não influencia na dinâmica setorial, na qual predomina a separação formal de agentes e de suas atividades, que tendem a ser complementares dentro da cadeia.

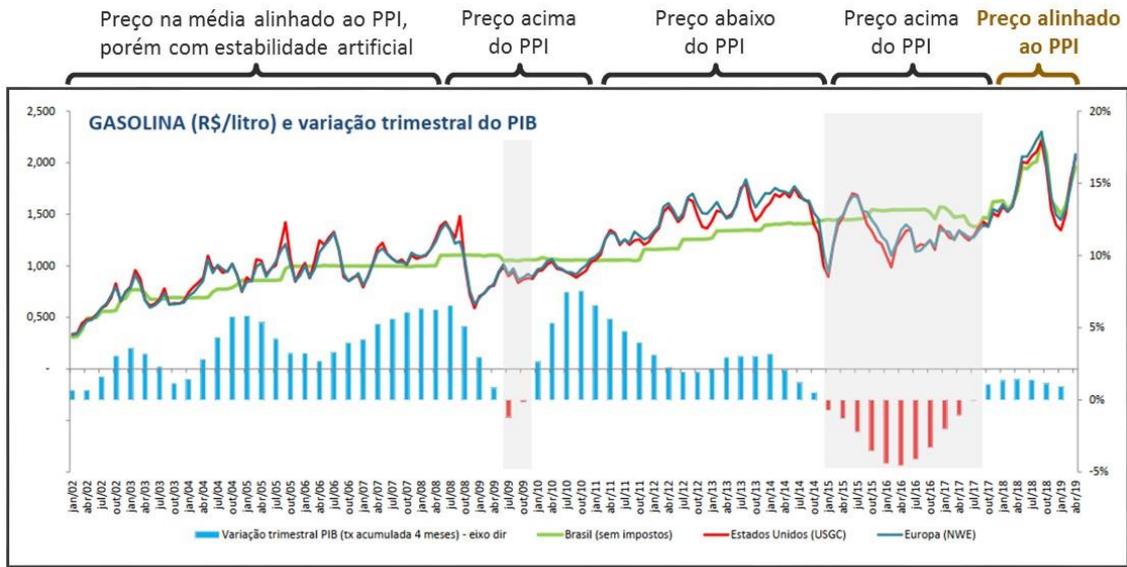
1.4. Formação de Preços

Em um mercado de livre concorrência de uma commodity global, a competição entre fornecedores locais e importadores faz com que o preço local convirja para o Preço de Paridade Internacional (PPI).

Historicamente, o preço praticado no Brasil não acompanhava diretamente os preços praticados no mercado externo, o que gerava distorções no mercado interno. Se o preço praticado pelas refinarias localmente fica acima do PPI, há margem para a entrada de importadores no mercado. Caso a empresa pratique preços inferiores ao PPI, a importação é totalmente desestimulada. Em geral, variações de preço por motivações exógenas ao mercado geram insegurança e desestimulam investimentos.

A figura 16 mostra o valor da gasolina sem impostos, no Brasil e no exterior. Como se pode ver, somente a partir de 2018, os preços internos passaram a andar alinhados aos preços praticados no mercado internacional.

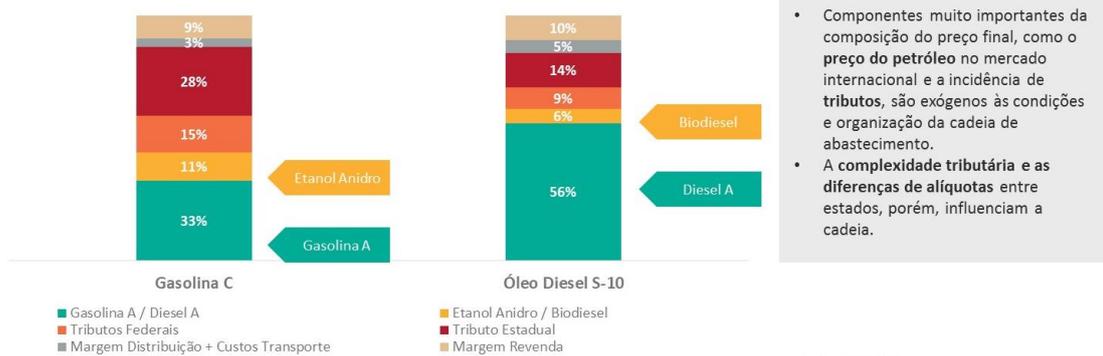
Figura 16 – Valor da Gasolina sem Impostos no Brasil e no Exterior



Fonte: Gráfico ANP

Em relação à formação do preço em si, tem-se que os principais componentes não estão relacionados diretamente à maneira com que a cadeia se organiza. Atualmente, o principal componente é o preço do derivado, que é internacionalmente determinado (PPI). O segundo item mais importante são os impostos (federais e estaduais), também determinados exogenamente.

Figura 17 – Formação de Preços da Gasolina C e do Diesel B



- Componentes muito importantes da composição do preço final, como o preço do petróleo no mercado internacional e a incidência de tributos, são exógenos às condições e organização da cadeia de abastecimento.
- A complexidade tributária e as diferenças de alíquotas entre estados, porém, influenciam a cadeia.

Fonte: ANP, 2019; Análises: Leggio

1.5. Grau de Intervenção do Estado

O Estado brasileiro pode intervir no *downstream* de algumas maneiras possíveis. Em termos de direcionamento estratégico para o setor, o principal instrumento de atuação estatal se dá através do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE).

O conselho, que foi criado pela Lei do Petróleo, em 1997, é vinculado à Presidência da República e presidido pelo Ministério de Minas e Energia (MME). Entre as suas atribuições está a proposição de diretrizes que visem assegurar o cumprimento dos princípios e objetivos da Política Energética Nacional. Assim, é através do CNPE e do MME que o governo formalmente direciona o setor de combustíveis do país, no âmbito estratégico.

Figura 18 – Algumas das Atribuições do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE)



Além da formulação de diretrizes estratégicas e da regulação, o governo acaba intervindo no setor a partir de pressões setoriais, sejam elas originadas por crises ou pela busca de melhores condições competitivas para determinados grupos de interesse. Tais intervenções geram uma série de incertezas no mercado o que, normalmente, se traduz em redução do apetite a investimento no setor. O exemplo mais recente é o da greve dos caminhoneiros, que originou uma série de medidas fortemente intervencionistas na cadeia de abastecimento.

Figura 19 – Sequência de Intervenções Estadais que Levam à Redução de Investimentos



Historicamente, alguns exemplos da intervenção estatal são:

- Intervenção em políticas de preço da Petrobras
- Protecionismo no mercado de etanol, com a taxaço de parte do etanol importado

- Intervenção nos preços do mercado de biodiesel (ex. PMR – Preço Máximo de Referência)
- Homologação de contratos entre Petrobras e distribuidoras
- Protecionismo na cabotagem priorizando o uso de embarcações de bandeira brasileira
- Subvenção à comercialização de óleo diesel

1.6. Nível de Serviço ao Consumidor

A proteção dos interesses do consumidor é uma consequência direta do bom funcionamento de um bom modelo do *downstream*. Isso significa que o produto é produzido e transmitido do elo do suprimento até o consumo tendo sua integridade e qualidade mantidas em todos os elos da cadeia de abastecimento.

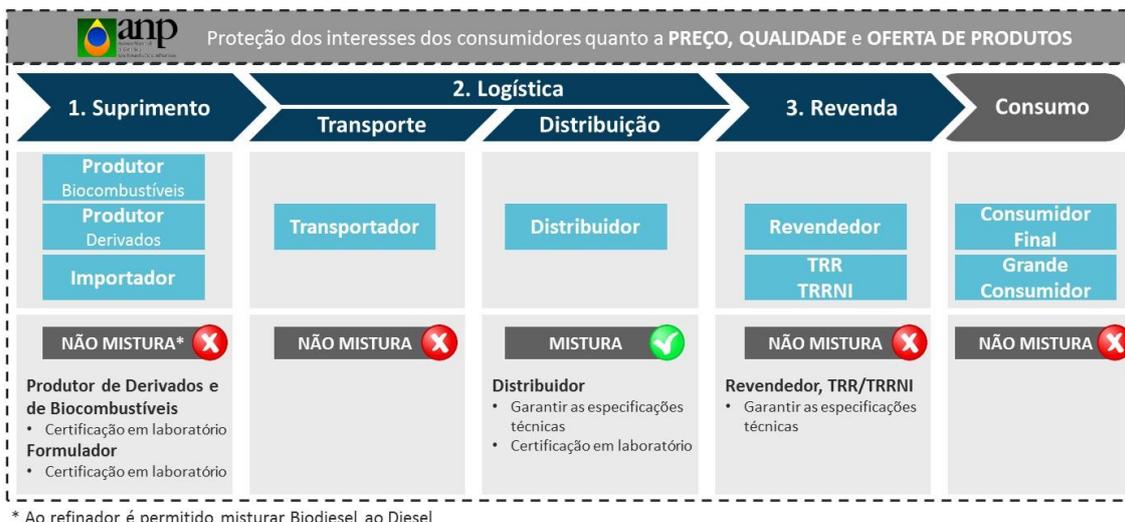
Atualmente, a responsabilidade pela proteção do consumidor quanto à qualidade dos combustíveis no país é da ANP. A agência, em parceria com outras instituições, é responsável por definir os requisitos técnicos de qualidade, monitorar, fiscalizar e punir eventuais não conformidades.

Em relação às misturas obrigatórias de biocombustíveis e combustíveis fósseis, somente as distribuidoras têm autorização para fazê-lo. A exceção se aplica ao refinador, que pode realizar a mistura do biodiesel ao diesel.

Para assegurar que os percentuais misturados estejam de acordo com a regulação, a ANP pode fiscalizar os agentes diretamente, com o uso de amostras, e também através de um balanço de massa, ou seja, verificando se as quantidades de biocombustível e derivado adquiridas por uma distribuidora são compatíveis com os percentuais obrigatórios nas misturas.

Além do papel exercido pela agência reguladora, cada agente é também responsável por garantir a qualidade do produto enquanto este está sob sua responsabilidade. Na prática, isso significa que produtores, importadores e distribuidores devem certificar a qualidade de seus produtos através de análises laboratoriais, devendo também estar adimplentes com o Programa de Monitoramento da Qualidade dos Combustíveis (PMQC). Por fim, vale lembrar que todos os agentes estão sujeitos a monitoramento e fiscalização, a qualquer tempo, por parte da ANP.

Figura 20 – Responsabilidade Quanto à Qualidade e Agentes Autorizados à Realização das Misturas Obrigatórias



Fonte: regulação; Análises: Leggio

Além do controle direto da qualidade, um outro aspecto importante relacionado ao nível de serviço ao consumidor diz respeito ao embandeiramento de postos revendedores. Segundo a regulação, o posto que escolhe adotar a marca de uma distribuidora, deve comprar combustíveis exclusivamente desta distribuidora. Nesse sentido, a exclusividade de fornecimento em postos embandeirados faz parte de um sistema de rastreamento da origem dos produtos, o que permite a responsabilização da distribuidora pela qualidade, caso verificada a culpabilidade da empresa.

Um outro aspecto importante é que, no mercado de revenda de combustíveis, a diferenciação junto ao consumidor final é dada por fatores como processos de controle e garantia de qualidade, disponibilidade, oferta de serviços complementares, qualidade de atendimento, entre outros. Ademais, a qualidade do produto final é de difícil verificação pelo consumidor no momento da aquisição. Assim, a marca e a estrutura corporativa por trás dela avalizam e comunicam o que não pode ser verificado diretamente.

2. QUESTÕES CRÍTICAS PARA A TRANSIÇÃO

Historicamente, a Petrobras, como principal produtora de derivados do país e como empresa cujo principal acionista é o governo, assumiu uma posição relevante no sentido de garantir o abastecimento nacional. Além disso, devido ao seu porte e a extensão de sua atuação, a empresa também assumiu um papel de direcionar diversas práticas do mercado.

Nesse sentido, a venda de aproximadamente 50% da capacidade de refino da empresa, em conjunto com a infraestrutura de movimentação ligada às refinarias que serão alienadas é, provavelmente, a maior mudança estrutural no modelo de abastecimento brasileiro, em décadas. O alcance dessa mudança, que afeta significativamente todos os elos da cadeia, ainda precisa ser estudado e melhor compreendido, para que a segurança do abastecimento, que hoje é considerada uma conquista da sociedade, não seja comprometida.

Assim, após o estudo e a identificação dos principais componentes do modelo de abastecimento atual, a presente seção do trabalho vai tratar de alguns dos pontos que seriam diretamente afetados, em maior ou menor grau, pelo desinvestimento da Petrobras no refino. A resolução desses pontos foi identificada como crítica para que o abastecimento nacional regular de combustíveis seja preservado e para que o próprio processo de desinvestimento não seja comprometido.

O presente estudo não pretende apontar as soluções para as questões levantadas, uma vez que, além de complexas, várias delas exigem reconfigurações mais amplas do sistema de abastecimento. O objetivo se limita a trazer os questionamentos para que uma ampla discussão possa ser fomentada entre os agentes do mercado, o governo, as agências reguladoras envolvidas e a sociedade.

2.1. CONSEQUÊNCIAS DO DESINVESTIMENTO DA PETROBRAS NO REFINO

Com a alienação de aproximadamente metade da capacidade de refino e, conseqüentemente, com redução do papel da Petrobras na cadeia de abastecimento, uma série de questões precisam ser analisadas e discutidas. Essas questões são apontadas a seguir.

2.1.1. Responsabilidade pela Garantia do Abastecimento

Regulação afetada (não exaustivo):

- Lei 9.478/1997 (Lei do Petróleo)
- Resolução ANP nº 58/2014

Contexto Atual – Abastecimento Regular

O fornecimento regular de derivados na cadeia de abastecimento é garantido através dos contratos de fornecimento entre a Petrobras e as distribuidoras. Esses contratos privados é que determinam as regras para o abastecimento nacional regular.

Uma vez estabelecidos tais contratos, a demanda futura, por polos, de todas as distribuidoras é informada à Petrobras, que consegue, com antecedência, programar a produção, a necessidade de importação e, por fim, a alocação de produto em cada polo, de maneira que se garante que a oferta será suficiente para atender a demanda em cada local.

Nesse contexto, a Petrobras adota uma política de cotas, em que todos os distribuidores podem receber produto, sem discriminação e com isonomia de preços, em cada polo. Além disso, nos casos em que a demanda no polo é superior à oferta, é feito um rateio entre as distribuidoras, com base no consumo médio do trimestre anterior.

Contexto Atual – Casos de Atraso ou Redução no Fornecimento

Tipicamente, quando há algum problema no fornecimento (parada não planejada de refinaria, problema em embarcação de transporte, interrupção de fluxo em duto ou ferrovia etc.) a Petrobras e os distribuidores, consomem seus estoques, remanejam produtos entre bases ou refinarias e importam produto do mercado externo.

Além disso, há a previsão de um Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis. Entretanto, a partir de estudos do MME, não foi identificada a necessidade de formação de estoques

estratégicos de petróleo e, também, o sistema não prevê a formação de estoques estratégicos de derivados.

Com o Desinvestimento:

Haverá a possibilidade de diversos refinadores participarem do mercado, oferecendo seu produto em diversos polos, não necessariamente mantendo o padrão de fornecimento atual ou mesmo as condições de fornecimento atuais. Nesse cenário, o que hoje é um exercício relativamente simples de alocação de produtos, em que um único fornecedor decide a produção, calibra a necessidade de importação e reúne periodicamente e concomitantemente as demandas de todas as distribuidoras, se tornará uma atividade mais complexa, com vários agentes decidindo e alocando recursos de forma independente.

Questões:

1. Qual será o sistema de garantia do atendimento da demanda de curto prazo (semanal), nos polos de venda do país, especialmente considerando a transição, momento que o mercado ainda estará se reorganizando?
2. Em casos de ruptura da cadeia, qual será a estratégia para garantir o abastecimento no país (estoque estratégico, capacidade ociosa contratada, obrigatoriedade de fornecimento alternativo, etc.)?

2.1.2. Estoques na Cadeia de Suprimentos do Setor de Combustíveis

Regulação afetada (não exaustivo):

- Resolução ANP nº 45 / 2013
- Resolução ANP nº 67 / 2011
- Lei 9.478/1997 (Lei do Petróleo)

Contexto Atual:

As distribuidoras são obrigadas a ter um estoque operacional mínimo de 3 a 5 dias de cobertura, dependendo da região em que se encontram. Não é incomum que, em alguns polos, por uma necessidade operacional, a distribuidora tenha alguns dias a mais de cobertura além desse estoque mínimo exigido pela regulação.

O refinador também é obrigado pela regulação a ter estoques mínimos de 3 a 5 dias de cobertura, dependendo da região. Nesse caso, a Petrobras estabelece níveis de estoque no refino que sejam compatíveis com sua operação regular e levando em conta sua posição dominante na produção de derivados.

Com o Desinvestimento:

Cada refinador terá liberdade para definir sua política de estoques, desde que atendendo aos valores mínimos regulatórios. Além disso, o estoque do refino, que hoje é administrado de forma integrada pela Petrobras, passará a ser controlado por diversos agentes, atuando de forma independente.

Questões:

1. Quais serão os volumes de estoque na cadeia necessários à manutenção do nível de serviço ao consumidor, considerando a existência de vários agentes no refino?
2. Como será feita a gestão de estoques na cadeia de forma a equalizar os volumes ofertados e a demanda, considerando o controle descentralizado dos estoques junto ao refino?

2.1.3. Leilão de Biodiesel

Regulação afetada (não exaustivo):

- Resolução ANP nº 33 / 2007
- Portaria MME nº 311 / 2018

Contexto Atual:

A Petrobras organiza, sob a tutela da ANP, o leilão de biodiesel. Na prática, a plataforma de leilão utilizada é a da empresa Petronect, que é controlada pela subsidiária da Petrobras, e-Petro (72%), pela SAP (17%) e pela Accenture (11%).

Dentro da dinâmica dos leilões, a Petrobras adquire a totalidade do biodiesel do leilão e revende às distribuidoras com uma margem de revenda. Os contratos de compra e venda do biodiesel são contratos Petrobras.

Com o Desinvestimento:

Com a mudança de posicionamento da Petrobras, a realização dos leilões tende a ser uma das atividades que deixará de ser executada pela empresa, visto que não está vinculada ao seu *core business*.

Questões:

1. Quem será o responsável por organizar e gerir o funcionamento do mercado de biodiesel?
2. Como se darão as compras e a revenda aos distribuidores?

2.1.4. Prevenção à Formação de Monopólios Regionais

Regulação afetada (não exaustivo):

- Não há regulação setorial específica

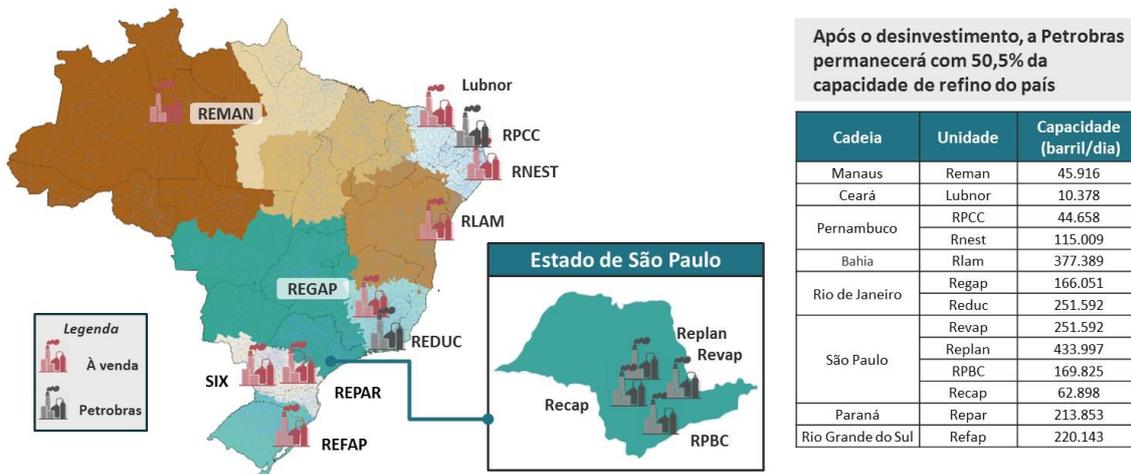
Contexto Atual:

O parque de refino brasileiro foi planejado de maneira a dar cobertura de atendimento ao território nacional, sendo as refinarias complementares umas às outras.

Tendo essa configuração do parque de refino em mente, o natural é que cada refinaria atenda à região no seu entorno. Ou seja, regionalmente, a competição tende a não acontecer entre duas refinarias, exceto para o estado de São Paulo. Entretanto, pode haver competição entre uma refinaria e um terminal portuário, quando estes estão localizados na mesma cadeia de abastecimento.

A figura 21 representa as regiões do Brasil a partir de uma visão de cadeias, com a identificação das refinarias em cada uma delas. As regiões que não têm refinarias são aquelas em que o produto entra, via importação ou cabotagem, através dos portos.

Figura 21 – Regiões de Cobertura das Cadeias e Parque de Refino Nacional



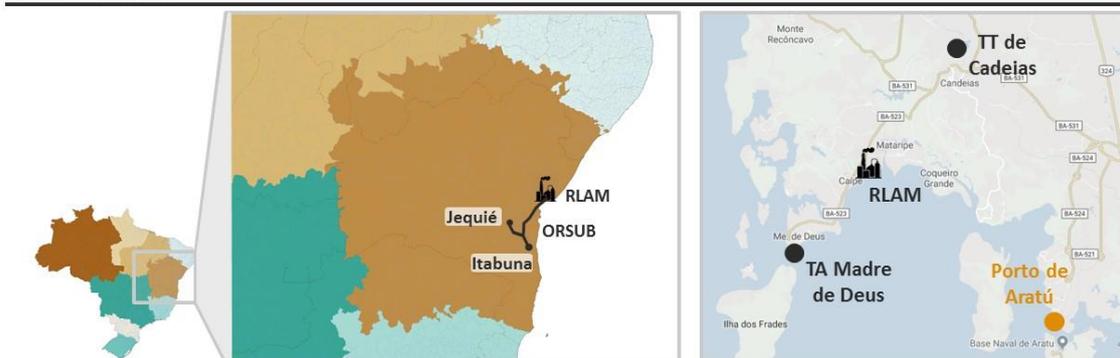
Com o Desinvestimento:

O fato de o parque de refino não ter sido configurado para gerar competição entre as plantas deve ser objeto de avaliação minuciosa, especialmente, considerando que todos os ativos de movimentação serão alienados junto com a refinaria e que a infraestrutura portuária que viabiliza a competição está engargalada ou é insuficiente para movimentar uma quantidade relevante de produto.

Como exemplo dessa situação, temos a cadeia da Bahia, representada na figura 22. Nesse caso, o desinvestimento prevê a venda conjunta da RLAM, do ORSUB, do Terminal Aquaviário Madre de Deus, do Terminal Terrestre de Candeias, do Terminal Terrestre de Itabuna e do Terminal Terrestre de Jequié. O Porto de Aratú, que seria um possível ponto de entrada de derivados na cadeia, é um porto que atende à movimentação de granéis líquidos químicos e com infraestrutura considerada insuficiente para atender a derivados em uma escala maior.

Figura 22 – Cadeia da Bahia e Ativos a Serem Alienados em Bloco

Cadeia da Bahia



Bloco a ser Desinvestido



Questões:

1. Nesse cenário, dada a complementariedade das refinarias e os gargalos na infraestrutura, como evitar, na prática, a formação de monopólios regionais?

2.1.5. Contratos de Fornecimento

Regulação afetada (não exaustivo):

- Resolução ANP nº 58 / 2014

Contexto Atual:

Quase a totalidade do fornecimento de derivados no país é regida a partir dos contratos celebrados entre a Petrobras e as distribuidoras. Além disso, a movimentação dos produtos entre estas empresas é feita majoritariamente utilizando a infraestrutura da Petrobras, que é operada pela Transpetro.

Assim sendo, todos os distribuidores têm contratos com a empresa e utilizam seu contrato padrão de fornecimento, que é homologado pela ANP.

Com o Desinvestimento:

Haverá potencialmente vários refinadores ofertando produtos no país, cada um celebrando contratos com cada uma das distribuidoras.

Questões:

1. Qual será a natureza dos contratos entre refinadores e distribuidoras? Serão contratos livres ou contendo cláusulas padronizadas, comuns a todos os refinadores?
2. Haverá a obrigatoriedade de celebração de contratos de fornecimento alternativo, como meio para garantir o abastecimento, em caso de ruptura no fornecimento?
3. Haverá obrigatoriedade de fornecimento para todas as distribuidoras que manifestarem interesse em adquirir produto ou o refinador é livre para impor condições mínimas de fornecimento (como volume mínimo)?
4. Haverá a possibilidade de celebração de contratos de compra e venda entre refinadores?
5. Como se dará a atuação da ANP? Os contratos continuarão a ser homologados pela agência?

2.1.6. Verticalização: Refino–Transporte–Distribuição

Regulação afetada (não exaustivo):

- Não há regulação setorial específica

Contexto Atual:

Possibilidade de um mesmo grupo econômico ser verticalmente integrado do refino à distribuição.

Com o Desinvestimento:

Seria possível que outros grupos se verticalizassem do refino à distribuição. Nesse novo contexto, as distribuidoras associadas às refinarias poderiam obter condições diferenciadas de fornecimento (não necessariamente estabelecidas contratualmente), uma vez que a regulação não prevê isonomia nos contratos de fornecimento. Nesses casos, a contestação por meio de órgãos de proteção da concorrência seria possível. Entretanto, a velocidade dos processos dessa natureza está distante da agilidade necessária para que o mercado não sofra com um ambiente pouco competitivo.

Questões:

1. Com a verticalização da cadeia, como a discriminação de distribuidoras será impedida, preservando um ambiente competitivo saudável?

2.1.7. Livre Acesso

Regulação afetada (não exaustivo):

- Portaria ANP nº 251 / 2000
- Resolução ANP nº 35/2012
- Resolução ANP nº 716 / 2018

Contexto Atual:

Existem regras previstas em regulação para que haja acesso por terceiros (além do próprio proprietário) a dutos de transporte e terminais aquaviários. Na prática, entretanto, o instrumento do livre acesso tem sido pouco efetivo devido a fatores como:

- Dificil operacionalização das regras (prazos, grades de programação, especificações técnicas etc.).
- Dificuldade em se fiscalizar o cumprimento das regras;
- Precificação não necessariamente refletindo condições de mercado, inviabilizando o uso da infraestrutura.

Entre outros casos, o livre acesso à infraestrutura é solicitado quando da importação de derivados por parte das distribuidoras. Nesse caso, porém, a quantidade é relativamente pequena e as distribuidoras são clientes do refinador, não por um concorrente direto.

Com o Desinvestimento:

Primeiramente, no momento de avaliação dos ativos a serem alienados pela Petrobras, a existência de regras de livre acesso será levada em consideração por eventuais compradores, que devem incorporar essas condições ao preço pago pelos ativos.

Além disso, com o desinvestimento, haverá outros proprietários de dutos e terminais marítimos além da Petrobras.

Questões:

1. Como se dará a competição se um refinador quiser utilizar os ativos de outro refinador para competir com ele próprio em sua cadeia?
2. Como se dará o equilíbrio competitivo entre refinadores que terão que dar acesso a sua infraestrutura (por terem capacidade ociosa) e refinadores que não terão que dar acesso (por não terem capacidade ociosa)?

2.1.8. Formação de Preços

Regulação afetada (não exaustivo):

- Resolução ANP nº 795 / 2019 (Transparência dos preços)

Contexto Atual:

Há a aplicação da política de paridade de preço internacional da Petrobras. Além disso, os preços são estabelecidos pela empresa de maneira a equilibrar a demanda e a oferta em cada polo, levando em conta o custo de uma eventual competição de produto importado e o custo logístico do produto colocado pelo modal concorrente. A empresa também divulga os preços nos polos publicamente, na internet.

Com o Desinvestimento:

Com o desinvestimento, haverá diferentes refinadores colocando preço no mercado, em conjunto com importadores, em cada um dos polos.

Questões:

1. Os preços serão livres nos polos?
2. A transparência dos preços nos polos, prática atual, será mantida?
3. Qual será a frequência de variação de preço do produto com a presença de diferentes refinadores?

4. O preço colocado nas regiões remotas e de difícil acesso irá refletir os custos logísticos integralmente?

2.1.9. Interação entre Petrobras e Novos Refinadores

Regulação afetada (não exaustivo):

- Não há regulação setorial específica

Contexto Atual:

Atualmente, o governo, como acionista controlador da Petrobras, tem o poder de influenciar as decisões da empresa, impactando o mercado como um todo. Entretanto, sendo a Petrobras responsável por quase a totalidade do refino, a transmissão dessa influência se dá de maneira forte, mas razoavelmente equânime, em relação às empresas dos outros elos da cadeia.

Com o Desinvestimento:

Com o desinvestimento, a Petrobras permaneceria detentora de cerca de 50% da capacidade de refino no país e o governo continuaria sendo o acionista majoritário da companhia. Isso quer dizer que eventuais influências do governo na empresa, além de continuar afetando significativamente o mercado, passariam a não ser transmitidas de maneira uniforme ao mercado, podendo beneficiar ou prejudicar outros players da cadeia. A empresa passaria a atuar em um mercado com concorrentes diretos e em um ambiente em que nem todas as distribuidoras teriam seus produtos fornecidos pela empresa.

Questões:

1. Como se daria a influência do governo na Petrobras, em um contexto em que ela ainda é um player relevante, mas divide o mercado de refino com outros agentes?

2.1.10. Homologação de Contratos e de Pedidos entre Refinadores e Distribuidoras

Regulação afetada (não exaustivo):

- Resolução ANP nº 58 / 2014

Contexto Atual:

Atualmente, a ANP homologa os contratos e os pedidos entre a Petrobras e as distribuidoras, tendo o poder, inclusive, de não aceitar o contrato e solicitar a revisão do mesmo.

Com o Desinvestimento:

Com o desinvestimento, o número de refinadores e, portanto, de contratos, vai se multiplicar, uma vez que cada novo refinador poderá celebrar contrato com todas as distribuidoras e, eventualmente, com outros refinadores.

Questões:

- A obrigatoriedade de homologação de todos os contratos irá permanecer?
- A agência terá condições de absorver essa quantidade adicional de trabalho?

- Haverá obrigatoriedade de celebração de contratos alternativos, visando a segurança no abastecimento, em casos de atrasos ou rupturas no fornecimento?
- Haverá algum tipo de padronização nos contratos de fornecimento?

2.1.11. Qualidade dos Produtos

Regulação afetada (não exaustivo):

- Resolução ANP nº 8 / 2011
- Resolução ANP nº 41 / 2013

Contexto Atual:

No modelo de abastecimento atual, o monitoramento e a fiscalização sobre a qualidade do produto são realizados pela ANP. Entretanto, cada agente é responsável por garantir a qualidade do produto e a integridade do mesmo enquanto este se encontra sob sua responsabilidade. Na prática, problemas de não conformidade de produtos são raros, entre os elos do refino e da distribuição, e a Petrobras, refinador dominante, tem historicamente mantido bons níveis de serviço e de atendimento aos requisitos de qualidade.

Com o Desinvestimento:

Com o desinvestimento, novos produtores de derivados sem a experiência ou confiabilidade da Petrobras poderiam entrar no mercado nacional. Haverá, em tese, um aumento da necessidade de fiscalização por parte da ANP, considerando a existência de mais agentes e considerando a possibilidade de venda de produtos de diferentes refinadores nas várias cadeias do país.

Questões:

Como se dará o controle de qualidade com a presença de múltiplos refinadores?

2.2. GARGALOS NA INFRAESTRUTURA DA CADEIA DE ABASTECIMENTO

Como já foi comentado anteriormente, para que a cadeia de abastecimento funcione de maneira eficiente e para que a competição possa, de fato, ocorrer, é fundamental que a infraestrutura logística opere de maneira adequada e que tenha capacidade disponível para a movimentação de produtos.

Com o desinvestimento da Petrobras no refino, esse fator vai se tornar ainda mais crítico, tendo em vista que, em diversos casos, a competição entre refinarias e com o produto importado só será viável se houver disponibilidade de infraestrutura.

Para além da competição regular, a existência de uma infraestrutura de movimentação adequada dá resiliência à cadeia de suprimentos. Em casos de ruptura de fornecimento em determinado local, os fluxos de produto podem ser redirecionados e novas rotas de escoamento podem ser utilizadas, em substituição àquelas comprometidas.

Ainda assim, mesmo tendo em vista a relevância da infraestrutura para a competitividade e segurança no modelo de abastecimento, existem, atualmente, diversos pontos com gargalos. No caso dos terminais aquaviários voltados à movimentação de líquidos, vários apresentam

taxas de ocupação muito altas. O mesmo ocorre em alguns dutos e em determinados trechos ferroviários e hidroviários.

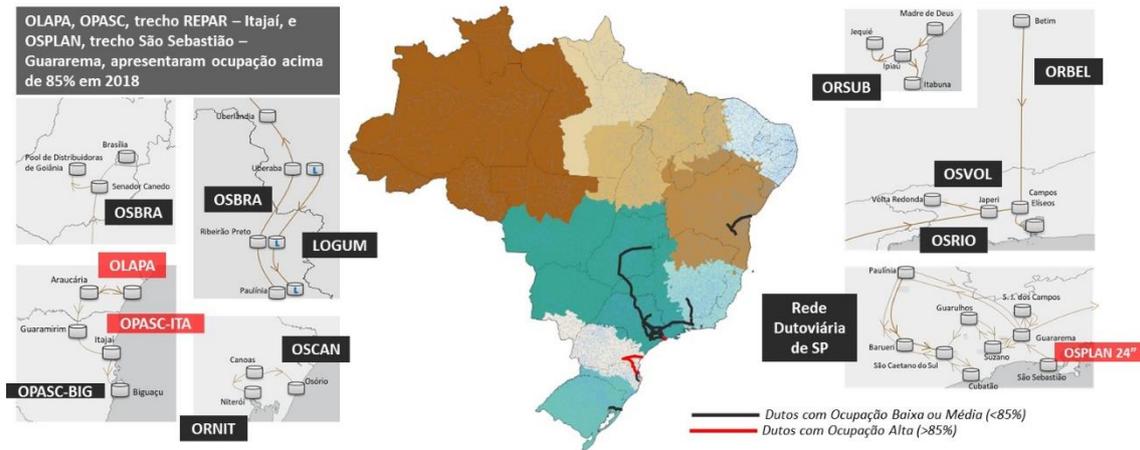
Estudos setoriais recentes⁵ apontam a necessidade de investimentos em novos terminais portuários, independentemente do modelo de abastecimento adotado. Os portos da Região Norte e Nordeste, por se localizarem próximos aos Estados Unidos (principal país de origem dos derivados importados pelo Brasil), capturam volume de movimentação relevante em diversos cenários, principalmente se combinados com infraestruturas de internalização de grande volume, como hidrovias e ferrovias.

Figura 23 – Diversos Terminais Aquaviários Apresentam Ocupação em Nível Crítico



⁵ Leggio – Priorização de investimentos - 2019.

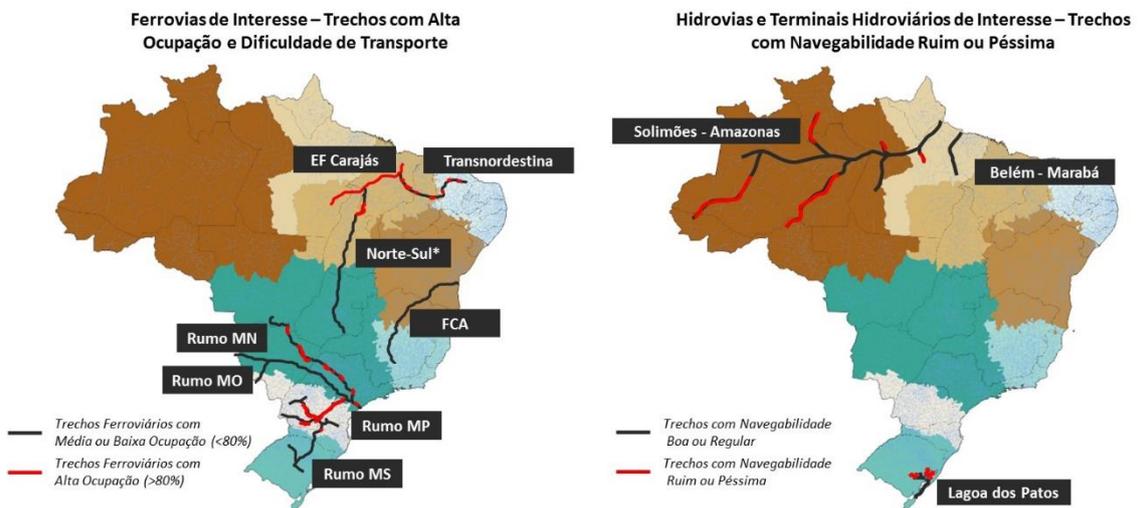
Figura 24 – Alguns Dutos com Ocupação Considerada Alta



O modal ferroviário poderia ser mais utilizado para o transporte de combustíveis. Entretanto, diversos eixos importantes para o escoamento desse produto encontram-se engargalados. Adicionalmente, por se tratar de uma carga líquida e perigosa, há maiores restrições de transporte nesse modal.

Já o modal hidroviário, crítico especialmente para a distribuição na região norte do país, também apresenta trechos com navegabilidade ruim ou péssima.

Figura 25 – Trechos Ferroviários e Hidroviários com Dificuldade de Circulação



2.2.1. Gargalos na Infraestrutura Física

Instrumento afetado (não exaustivo):

- PNL – Plano Nacional de Logística

Contexto Atual:

O orçamento do governo encontra-se bastante limitado, gerando baixo investimento em infraestrutura.

Há um déficit na disponibilidade de infraestruturas, o que gera gargalos logísticos.

A proposição e conclusão de projetos dessa natureza demanda um longo prazo de maturação.

Com o Desinvestimento:

Haverá mudança nos fluxos de produtos no país, com a possibilidade de competição entre cadeias através de cabotagem e outros modais de transporte. Nesse sentido é provável que, com mais players, haja incremento real na quantidade de fluxos de produtos. Um exemplo é o da cabotagem. Enquanto a importação utiliza a infraestrutura de apenas um porto de entrada, a transferência, via cabotagem, demanda infraestrutura em dois portos ou mais. A redução de lotes também é um fenômeno que incrementa a quantidade de fluxos de produtos.

Um outro ponto é que a competição se dará entre cadeias de abastecimento e com o produto importado. Para que isso possa acontecer, de fato, a infraestrutura portuária e de internalização precisa ser competitiva.

Por fim, existem infraestruturas de movimentação ligadas diretamente às refinarias, como, por exemplo, dutos que terminam dentro dos tanques do refinador. A utilização dessa infraestrutura por terceiros demandaria infraestrutura adicional de “by-pass” da refinaria e tancagem segregadas adicionais.

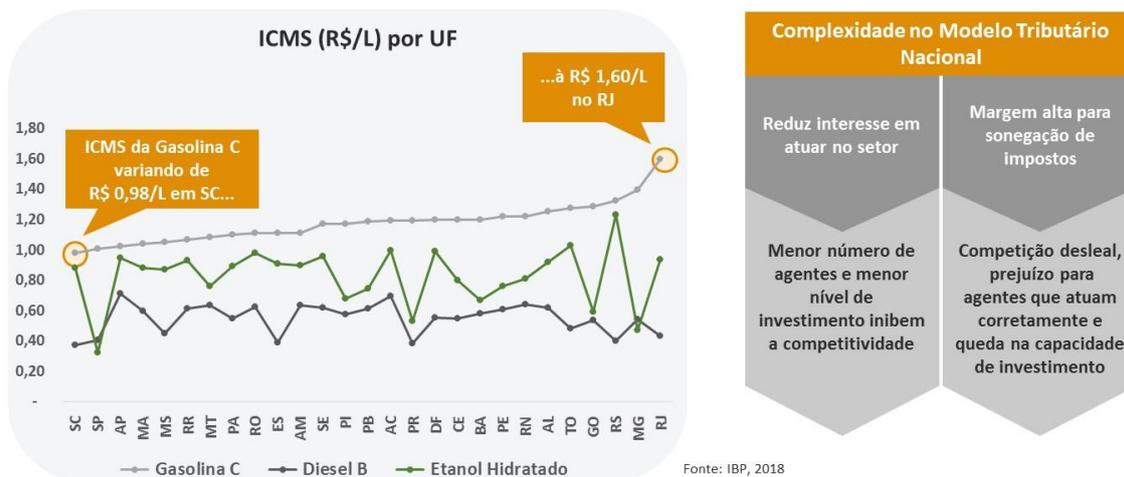
Questões:

1. Como viabilizar a expansão da infraestrutura, para garantir a competição entre as cadeias?
2. Como tratar os casos de infraestrutura conectada diretamente à refinaria?
3. Como será feita a priorização dos investimentos em infraestrutura logística, considerando as novas realidades das cadeias?

2.3. QUESTÕES TRIBUTÁRIAS

Embora as questões tributárias pertinentes ao setor de combustíveis não tenham sido o foco deste trabalho, é importante mencionar alguns pontos que acabam afetando em como o modelo de abastecimento se organiza no país. Um exemplo disso diz respeito à própria complexidade do modelo tributário no setor de combustíveis. Outro exemplo se refere às diferenças de tributos entre estados, como no caso do ICMS. Além de apresentar variabilidade entre produtos, as diferenças chegam a 60% de um estado para outro, como no caso da Gasolina C em SC e no RJ.

Figura 26 – Diferenças de Tributos entre Estados



2.3.1. Complexidade Tributária

Regulação afetada (não exaustivo):

- Regulamentos de ICMS, Decretos Estaduais, Convênios e Protocolos de ICMS, mais de 10 legislações de PIS, COFINS e CIDE Combustíveis

Contexto Atual:

- Complexidade legislativa e diferenciação de alíquotas por Estado e produto
- Fragilidades decorrentes da não definitividade da Substituição Tributária (decisão STF em Março/2017)
- Existência de inúmeras obrigações acessórias
- Recolhimento de tributos em diferentes elos da cadeia

Questões:

- A complexidade tributária gera altos custos de conformidade, dificulta a fiscalização pelo Estado e fomenta fraudes e corrupção
- Monofasia dos tributos federais e estaduais
- Meios para estancar a atual sonegação/inadimplência, estimada em cerca de R\$ 7,2 bilhões por ano.

2.3.2. Sonegação e inadimplência de Tributos

Regulação afetada (não exaustivo):

- Lei nº 9.847/1999 (Lei de Penalidades)
- Súmulas STF 70, 323 e 547

Contexto Atual:

1. A sonegação/inadimplência é estimada em R\$ 7,2 bilhões por ano⁶
2. A legislação não faz distinção entre o devedor eventual e o devedor contumaz de tributos
3. É frequente o uso de questionamentos protelatórios e liminares para se evitar punições. A morosidade do judiciário e a baixa efetividade de “Law Enforcement” estimulam o descumprimento das regras e beneficiam a competição desleal
4. Há insegurança jurídica

Questões:

1. As consequências advindas do não pagamento de tributos em setores altamente tributados gera competição desleal, afasta investidores e gera prejuízos ao Erário e ao consumidor
2. Garantia da segurança jurídica com aplicação efetiva da lei
3. No âmbito do Senado Federal, aprovação do PLS 284/2017

3. NOVO CONTEXTO DO *DOWNSTREAM* E CONCLUSÃO

Uma vez discutido o modelo atual do *downstream* e tendo sido levantados alguns questionamentos sobre os impactos do desinvestimento da Petrobras no refino, passa-se, naturalmente, a uma discussão sobre as configurações do modelo futuro.

Em linha com um pensamento de maior liberdade econômica, menos concentração no refino, competição justa e preservação das conquistas do modelo vigente, são propostos os seguintes componentes para o modelo futuro do *downstream*:

Componentes Estruturais do Modelo Futuro do *Downstream*:

1. Diretrizes estratégicas nacionais dadas pelo CNPE
2. Agência reguladora atuante em todos os elos da cadeia
3. Garantia do abastecimento via multiplicidade de fornecedores no suprimento
4. Baixos níveis de concentração em toda a cadeia
5. Preços livres com paridade internacional
6. Políticas de estoques garantindo abastecimento e níveis de serviço definidos pelo mercado
7. Infraestrutura proporcionando condições adequadas de competitividade na cadeia
8. Ambiente com baixa intervenção estatal
9. Práticas leais de concorrência e *Law Enforcement*
10. Aumento da eficiência setorial resultando em melhoria no nível de serviço ao consumidor

⁶ FGV - Estimativa do Potencial Tributário do Segmento de Combustíveis no Brasil, 2019.

Figura 27 – Quadro Esquemático Sobre a Configuração do Modelo Futuro do Downstream

