

QUESTIONÁRIO ABASTECE BRASIL

CONTRIBUIÇÕES DA TRANSPETRO SOBRE A POSSIBILIDADE DE APRIMORAMENTOS REGULATÓRIOS NO SETOR DE ABASTECIMENTO DE COMBUSTÍVEIS

A TRANSPETRO - Visão Geral

A TRANSPETRO possui a reconhecida expertise no controle, apoio operacional e na manutenção de mais de 14.000 km de dutos – 7.719 km de oleodutos e 7.155 km de gasodutos, através de 20 terminais terrestres, 27 terminais aquaviários, 3 terminais de regaseificação de GNL, 11 estações de bombeamento e 10 estações de compressão de gás natural, efetuando a manutenção das faixas de servidão que acompanham, na superfície, os percursos subterrâneos dos dutos. Além disso, possui uma frota composta por 56 navios.

Todas as atividades ligadas a estes serviços de apoio são realizadas de maneira integrada a partir do Centro Nacional de Controle e Logística (CNCL), localizado na Sede da companhia no Centro do Rio de Janeiro e referência mundial em operação e monitoramento de dutos.

O CNCL monitora com eficiência, de forma centralizada, os oleodutos, gasodutos e seus ativos relacionados, utilizando equipamentos de tecnologia de ponta. Os mais de 14 mil km de dutos são supervisionados 24 horas por dia.

Além de sua atuação na área de D&T – Dutos e Terminais, a TRANSPETRO também desenvolve seu papel de operador logístico através do modal de navegação marítima, operado uma frota de 57 navios, entre próprios e afretados, seja na cabotagem e longo curso. O monitoramento contínuo e em tempo real das operações é realizado no Rio de Janeiro pelo CNAN – Centro de Acompanhamento e Navios, garantindo a rápida identificação de possíveis situações de perigo e não conformidades, subsidiando a equipe de bordo com informações que podem auxiliar nos processos de tomada de decisão e proporcionando maior segurança para as operações de transporte de produtos.

A TRANSPETRO acumulou, ao longo de sua trajetória, conhecimentos que a tornaram uma empresa diferenciada de logística, com grande potencial ainda a ser explorado, em especial considerando a sua atuação em quase todos os estados brasileiros.

Respostas às Questões:

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?

De uma forma geral, entendemos ser fundamental observar a experiência dos mercados maduros, adequando de forma consistente e sem precipitação ao mercado brasileiro, com destaque para os pressupostos abaixo:

- ✓ Economia de livre mercado como melhor alternativa para consumidores e investidores;
- ✓ Promoção da competição e eliminação de práticas ilegais, de forma a alcançar melhor eficiência operacional e menor custo de capital, refletindo na precificação ao consumidor final;
- ✓ Estímulo à estabilidade regulatória, conferindo a segurança jurídica necessária para atrair novos investimentos, especialmente aqueles críticos para a cadeia;
- ✓ Repasse de benefícios à sociedade decorrente de maior grau de eficiência e nível de serviços adequados – reduzindo o custo de internação marginal de produtos.
- ✓ Elaboração de uma sistemática para revisão do arcabouço legislativo (leis, decretos, resoluções etc.), identificando os atos normativos com potencial de influir sobre os direitos ou obrigações dos agentes econômicos, sem restringir a dinâmica e eficiência do mercado e sempre analisando a sua real necessidade, por meio da elaboração de Análise de Impacto Regulatório.
- ✓ Garantia de manutenção dos contratos celebrados, fundamental para reduzir custo de capital e risco dos investimentos;
- ✓ Atuação dos diversos órgãos públicos no que tange a suas atribuições para garantir a segurança das instalações de logística;
- ✓ Incremento da atuação regulatória, tornando-a mais eficiente e tempestiva.

No que tange ao novo cenário de abertura de mercado de refino no país, outros pontos também necessitam reflexão:

As alterações pretendidas devem seguir um planejamento estruturado, consistente, faseado e monitorado, evitando sequelas em face da falta de uma gestão dessas mudanças.

Assim, qualquer discussão regulatória “em tiras”, i.e., sem a visão do todo, têm alto potencial de criar disfuncionalidade sistêmica no setor, desencadeando incertezas àqueles que atuam e investem no segmento, inibindo a entrada de novos competidores e comprometendo a promoção de um ambiente cada vez mais competitivo.

Os cuidados para garantir a livre concorrência do setor devem focar no objetivo maior que é não trazer impactos danosos à sociedade em itens, como por exemplo, **a garantia de abastecimento**. Tema de total interesse da sociedade, que não prescinde de estabelecimento de medidas contingenciais, verificações de mercados alternativos, infraestruturas logísticas aliadas a multimodalidade, observância de possíveis monopólios regionais, cautelosa aplicação dos conceitos do livre acesso e preferência do proprietário dos ativos.

- 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.**

Verticalização

Como em todo processo de desregulamentação da indústria, o objetivo do regulador/legislador deverá estar limitado a impedir o uso abusivo do poder de mercado por parte dos detentores das instalações de transporte. Dentre as formas que tal objetivo pode ser alcançado, a desverticalização deve ser avaliada com o devido cuidado.

Segundo o estudo “**Agenda para a Competitividade da Cadeia de Combustíveis no Brasil**”, elaborado pela Boston Consulting Group (BCG) e datado de dezembro de 2018, “*o desenho regulatório atual de nossa cadeia em linhas gerais reflete um mercado aberto, onde a competição é prevista dentro de cada elo, mas, por outro lado, estabelece separações funcionais entre os elos – como exemplo de restrições, não é permitido a refinadores ou distribuidores operar postos de abastecimento. Essa estrutura tem como grande vantagem garantir clareza do papel e das responsabilidades de cada elo da cadeia, bem como de suas interfaces.*” ... “*como contrapartida, porém, da clareza da segmentação decorrem limitações para criação de novos modelos de negócio ou captura de possíveis sinergias e ganhos de escala oriundos de integração vertical entre elos da cadeia.*” (Pág. 37).

Ainda segundo a BCG, “*a comparação com outros países ... indica a não existência de um modelo único que se aplique de forma generalizada para todos os contextos. No entanto, essa comparação evidencia que, em mercados mais maduros, a existência de barreiras entre os elos é menor (Figura 1).*” ... “*é esperado que as barreiras que ainda existam no setor sejam paulatinamente removidas, a fim de permitir soluções de negócios que façam mais sentido do ponto de vista empresarial e de atendimento aos clientes.*” (Pág. 37).

Sobre a remoção de barreiras regulatórias entre os elos da cadeia de combustíveis, a BCG afirma que “*...cada empreendedor deveria buscar o que mais faz sentido para o seu negócio, no espírito de melhor servir ao consumidor final, tanto no aspecto de integração horizontal, quanto vertical.*” (Pág. 42) ... “*No futuro, acreditamos [BCG] numa cadeia de valor em que não existam barreiras entre elos – permitindo que agentes possam procurar a sua configuração da maneira mais eficaz, promovendo um mercado mais eficiente e competitivo.*”

A consultoria internacional A.T. Keane informou ao Valor Econômico, em 24/06/2019, que realizou pesquisa recente com as principais distribuidoras do país e conclui que vê sentido na entrada de distribuidoras no setor de refino, em busca da verticalização de suas atividades. “*Alguns desses ‘players’ têm refinarias em outros países. Tem capacidade. É uma opção. Se tiverem caixa poderia fazer sentido, para integração da cadeia*”, comenta o consultor da A.T. Keane Sérgio Eminente.”

Assim, não se pode ignorar que a verticalização da indústria, em linhas gerais, representa: a mitigação de riscos operacionais, a redução significativa de risco de desabastecimento, a redução dos custos de transação em função da operação integrada, dentre outras, traduzindo-se em eficiência e ganhos de escala, fatores fundamentais ao almejado crescimento do setor e refletindo em menores preços ao consumidor final.

FIGURA 39 | MODELOS COMPARATIVOS DE ESTRUTURA DA CADEIA DE COMBUSTÍVEIS

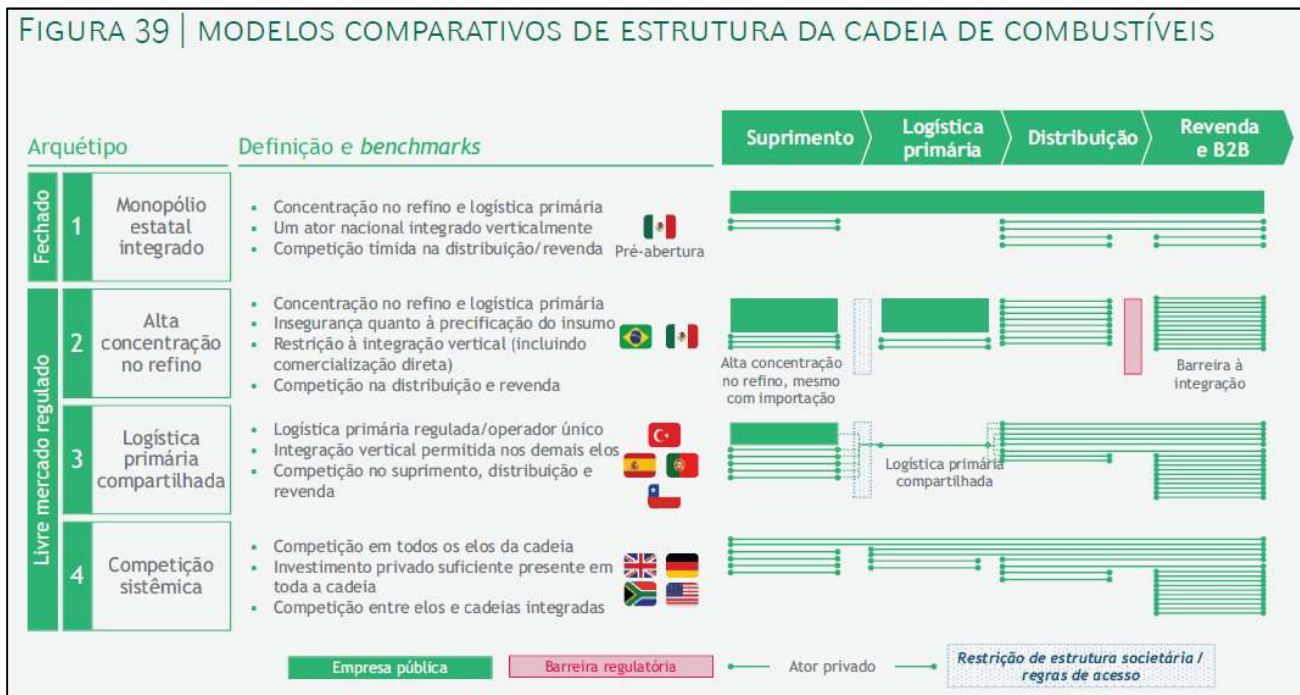


Figura 1 - Modelos comparativos de estrutura da cadeia de combustíveis

Em concordância com este entendimento, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE desenvolveu contribuições por meio de estudo divulgado em maio de 2018 intitulado “Repensando o setor de Combustíveis: medidas pró-concorrência”, citando diversos estudos que demonstram que os custos e preços da venda de gasolina aumentam quando se proíbe a verticalização no varejo. Estes estudos são uníssonos ao mostrar que leis restritivas à verticalização ocasionam diminuição no bem-estar do consumidor, aumento de preços, aumento de custos e diminuição da quantidade ofertada. Como conclusão, sugere que a verticalização entre entes da cadeia tende a eliminar dupla margem e diminuir custos.

Também em ação recente, o mesmo CADE celebrou um Termo de Compromisso de Cessação – TCC obrigando a Petrobras a alienar parte de seus ativos de refino com sua logística associada, corroborando com entendimento dos ganhos da verticalização nesta cadeia, dada a preferência aos proprietários sobre o uso de sua infraestrutura associada.

De forma a atrair investidores, a legislação deveria buscar ser flexível para permitir a adoção das diversas estruturas jurídicas existentes (Joint Ventures, Sociedades Anônimas, Consórcios, Sociedades de Propósito Específico e Parcerias Público Privadas, dentre outras) e que venham a ser criadas pela evolução do mercado, limitando-se – a partir do arcabouço antitruste já existente e do seu estruturado Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência – a impedir eventuais abusos, e não implementar a desverticalização.

Nunca é demais lembrar que o art. 177 da Constituição Federal enumera e distingue, inciso por inciso, cada uma das atividades ao longo da cadeia econômica do petróleo monopolizadas pela União, incluindo o refino e importação desse produto. Já as demais atividades da indústria do petróleo, particularmente a distribuição e a revenda, sujeitam-se à regulação estatal na forma dos arts. 170 e 174 da Constituição, bem como o art. 238 que dispõe: “a lei ordenará a venda e revenda de combustíveis de petróleo, álcool carburante e outros combustíveis derivados de matérias-primas renováveis, respeitados os princípios desta Constituição”.

Nessa linha, regulamentando os dispositivos constitucionais, a Lei 9.478/97 conferiu uma disciplina distinta e separada para cada espécie ou fase das atividades do petróleo, inclusive ao atribuir à ANP o poder-dever de regular e autorizar as atividades relacionadas (Art. 8º, XVI).

Vale dizer que, para o Constituinte, cada etapa da cadeia do petróleo deve existir de per si — ou seja, não pode ser objeto de confusão ou tampouco de supressão. De modo que qualquer discussão sobre verticalização que resulte em total confusão de atividades estaria, a priori, em colisão com a Constituição Federal. (g.n.)

(Parecer do Professor Alexandre Santos de Aragão, p. 10)

O estudo da IHS Markit sobre downstream no Brasil ainda conclui que a integração vertical no Brasil dependeria da mudança de posição atualmente detida pela Petrobras na cadeia de combustíveis. Isso porque, a entrada de novos grupos poderá potencializar operações irregulares, visto que estes passariam a ter capacidade de controle integral (e inclusive ocultação) de todas as etapas em que práticas de adulteração e sonegação possam ocorrer. Novamente,

há de se ressaltar que a dificuldade de fiscalização e punição dessas práticas nefastas acaba por impactar a atratividade, competitividade e produtividade do setor no longo prazo.

Destarte, o citado estudo da IHS conclui que eventuais medidas de verticalização, caso consideradas, devem ser precedidas de reformas estruturais de política pública ainda mais fundamentais, quais sejam: incremento e reforço dos órgãos de fiscalização e condições isonômicas de tratamento fiscal.

O primeiro passo para melhorar as condições e a estrutura do mercado de combustíveis é reformar e melhorar duas áreas-chave: tributária e fiscalizatória, com revisão do arcabouço legal, permitindo maior rigor e eficiência na aplicação de penalidades, bem como clareza e isonomia na taxação do setor. Afinal, as regras devem ser transparentes para todos os segmentos da cadeia de fornecimento de combustível e os impostos não devem favorecer um canal da oferta sobre os outros.

Uma vez estabelecidos esses pré-requisitos, a integração vertical pode eventualmente ser permitida de forma gradual e condicional, em virtude do legado de atuação histórica da Petrobras em todos os segmentos, até que a participação de mercado em todos os setores (refino, logística) seja completamente fragmentada. Claro, a Petrobras não deve ser penalizada e deve ser permitida a integração também, uma vez que foi esta atuação que permitiu, em última análise, todo o desenvolvimento da cadeia no país.

(IHC Markit, International Benchmarking of Downstream Fuel Chain, p. 5)

Por estas razões, entendemos que o Brasil ainda não dispõe das condições para implementar a remoção das restrições à verticalização, visto que há etapas que impactam esse processo ainda a avançar, notadamente a reestruturação do setor, a partir da consolidação da multiplicidade de agentes no refino, cenário hoje ainda embrionário.

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.

Não opinaremos sobre o tema, dado que não comercializamos produtos.

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?

Alinhados com o estudo da PLURAL e considerando o cenário posto para discussão, verificamos que quatro áreas prioritárias para aprimoramento regulatório que são essenciais para o aumento da competitividade da cadeia:

- ✓ Práticas leais de concorrência
- ✓ Expansão / acesso à logística primária
- ✓ Aprimoramento da eficiência setorial

As áreas citadas têm elevado grau de interdependência, exigindo uma atuação em conjunto para alcançar os benefícios pretendidos sem desequilibrar um ou outro elo da cadeia produtiva. É fato que, mesmo que nos últimos 20 anos se tenha avançado em todas essas dimensões, ainda existem fatores estruturais a serem aperfeiçoados.

(i) Expansão e acesso efetivo à logística primária

Assim como no suprimento, a condição necessária para a sua configuração é a segurança na percepção de precificação a mercado e a estabilidade regulatória – complementada pela previsibilidade e celeridade no processo de implantação de projetos (p.ex., no licenciamento ambiental).

Para os ativos atuais é necessária a análise do livre acesso a infraestrutura essencial, cuja classificação e regras de acesso deverão seguir critérios técnicos. O foco deverá ser na adoção de práticas que eliminem dúvidas de que as regras de acesso estão sendo efetivamente adotadas para esses ativos, respeitando, no entanto, aquele que assumiu o ônus do desenvolvimento da mesma.

Um desafio intrínseco está associado a esse condicionante: o desincentivo a investimentos devido a regras de livre acesso mal estruturadas. O livre acesso sem critérios claros que respeitem os direitos de proprietários poderia levar à decisão de adiamento de investimentos na expectativa de que outros empreendedores assumam os riscos de viabilização dessa nova capacidade. Para evitar que isso ocorra, o balanceamento das regras de direitos de preferência e aplicabilidade das regras de acesso a novos ativos será essencial ao sucesso desse pilar. É importante notar que a efetiva competição necessitará da eliminação de gargalos da infraestrutura e logística. Logo, a natureza e a qualidade do regime de incentivos à expansão dos investimentos serão cruciais para garantir a atração de capitais privados.

(ii) Práticas leais de concorrência

Em relação às medidas de aprimoramento legal e regulatório para endereçar as práticas ilegais de concorrência, precisamos ter foco nas ações de inadimplência e sonegação fiscal, decorrentes de um programa tributário complexo e um sistema judicial moroso e pouco eficaz.

O aumento da segurança jurídica no setor de combustíveis, elevando a punibilidade de infratores e desincentivando a inadimplência, é essencial para a melhoria do ambiente de negócios.

Ao mesmo tempo, a segurança jurídica passa pela simplificação tributária do segmento de combustíveis, desarmando alavancas para sonegação fiscal.

Como principais ações encontram-se a concentração do PIS-COFINS e ICMS do etanol hidratado no produtor, uniformização do ICMS e propostas de alterações legislativas como a caracterização da figura do devedor contumaz (PLS 284/2017). Outro ponto de destaque é a tipificação de crimes de furto e roubo de combustíveis de estabelecimentos de produção, instalações de armazenamento e dutos de movimentação e os crimes de receptação de combustíveis (PL 8455/2017).

Por último, mostra-se relevante a intensificação da fiscalização, tanto em sua quantidade e frequência, quanto em sua efetividade e severidade.

(iii) Aumento da eficiência setorial

É necessário intensificar a busca contínua de soluções para atendimento ao consumidor com menores custos.

Diversas oportunidades de melhorias são passíveis de captura na cadeia de combustíveis.

Alavancas típicas incluem a otimização da distribuição e logística primária, alternativas de modais logísticos de alto volume e a exploração de ganhos de escala, além da constante busca por redução de custos operacionais e fixos. Todos estes processos de aprimoramento levam ao aumento da eficiência do setor, beneficiando o consumidor.

Por fim, a dependência do modal rodoviário é ainda elevada em toda a cadeia de combustíveis, fruto de limitado investimento em modais de alto volume.

Assim, a busca pelo aprimoramento regulatório e pelo aumento da competitividade na cadeia deveria passar pela avaliação sistêmica das medidas propostas, priorizando a resolução de problemas estruturais como a abertura do refino e simplificação tributária, cujo benefício decorre para todo o setor, enquanto as questões que beneficiam um ou outro elo da cadeia, um ou outro produto ou mesmo a integração da cadeia deveriam ser tratadas a posteriori e de forma gradual, quando houver fundamentos sólidos para apoiar a remoção de barreiras regulatórias, consolidando, de consequente, a ampla concorrência no setor.

OBSERVAÇÃO: As questões de número 05 a 08 – associadas ao manuseio, à certificação e à comercialização de botijões de GLP não se referem a nossa atividade e, portanto, não serão abordadas em nossas respostas.

9. O acesso a ativos de infraestrutura (terminais, bases e dutos) dificulta sua atuação no mercado? Houve alguma negativa de acesso? Por que? Caso nunca tenha tentado obter acesso, quais os motivos?

Entendemos que o acesso à infraestrutura não consiste em barreira de entrada à atividade de distribuição de combustíveis, seja física ou econômica, para a construção de bases de armazenamento e dutos de transferência.

Dados recentes da ANP demonstram que 75 das 157 distribuidoras autorizadas pela ANP possuem contratos de carregamento homologados em terminais aquaviários, terrestres ou refinarias. Além disso, 117 das mesmas 157 distribuidoras possuem pelo menos um contrato de cessão de espaço homologado pela Agência.

Ou seja, 75% das distribuidoras possuem algum tipo de operação de armazenagem em terceiros e 47% das distribuidoras operam diretamente em operadores logísticos ou produtores.

Assim, distribuidoras em todo país exercem plenamente sua atividade com acesso à infraestrutura, por meio de contratos com transportadores dutoviários, terminais, refinarias e até com outros distribuidores que cedem espaço em suas instalações próprias de armazenagem.

Em 2018, na TRANSPETRO, foram atendidos 454 pedidos dos 495 efetivamente solicitados e em 2019 (até julho) foram atendidos 301 pedidos dos 308 solicitados.

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?

O enfrentamento dessa questão não pode ignorar o histórico do desenvolvimento do setor no país. Com efeito, os dutos e terminais não foram concebidos para operação em livre acesso, uma vez que, à luz do monopólio previsto pela Constituição, a PETROBRAS era responsável por todo o investimento da cadeia e, de fato e de direito, pelo o abastecimento nacional. À luz desse cenário, foram construídos terminais com tanques de grandes volumes e dutos de grande diâmetro, fatores que inviabilizam a segregação de produtos e movimentações de pequenas bateladas (quantidade em volume nomeada) de produtos.

Faz-se necessário esclarecer que, nos termos da Lei 9.478/1997, regulamentada pela ANP por meio das resoluções 251/2002 e 35/ 2012, somente os dutos de transporte e terminais aquaviários estão sujeitos ao livre acesso. Tais regulamentos são descasados e desmotivam o uso integrado em certos polos, como exemplo, São Sebastião e Angra dos Reis. Fica evidente, pois, que no contexto atual, há necessidade de aprimoramentos regulatórios com foco na logística primária e na abertura do refino.

É importante frisar que para a construção de um ambiente favorável e atrativo para novos investimentos, algumas questões precisam ser aprimoradas como a segurança jurídica na efetivação de investimentos em processos de licitações e destravamento dos processos de licenciamento, incluindo o ambiental, a cargo de órgãos dos diversos entes federativos, bem como o de autorizações de operação, a cargo das agências reguladoras, em especial a ANP.

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?

Como já abordado, o livre acesso sem regras claras por si só é capaz de penalizar e afastar investidores, que evitam investir em ativos intensivos em capital e de longo prazo de maturação, quando não conseguem mensurar com precisão o retorno de seus investimentos. O acesso a ativos de infraestrutura deve ser analisado com cautela e de forma profundamente técnica visando evitar consequências adversas, sendo fator crítico a um país com tamanha carência de infraestrutura como é o caso do Brasil.

Qualquer acesso a ativos de infraestrutura deve garantir prioridade ao proprietário, bem como seu direito de obter o retorno financeiro sobre o investimento realizado, de forma a não inibir novos investimentos.

Deve-se observar além disso, o equilíbrio do compartilhamento desse bem por meio de acesso a terceiros, possibilitando a maior eficiência para o investimento e o aproveitamento da capacidade ociosa em prol da sociedade.

Ainda tomando como base as definições dispostas na Lei do Petróleo, incluindo a resolução ANP 784/2019, as bases de distribuição de combustíveis são responsáveis pelo armazenamento de combustíveis, especificação da Gasolina e o Diesel comercializado com o consumidor final – através da mistura da Gasolina A e do Etanol Anidro e do Óleo Diesel A e Biodiesel –, garantia da qualidade e comercialização de combustível. Por sua vez, os terminais aquaviários e terrestres são responsáveis pelo armazenamento de produtos de terceiros.

Desta forma, dutos de transferência, terminais de uso privativo e bases de distribuição não estão contemplados nesta regra, por conta da possibilidade de duplicação destas estruturas a um baixo custo, multiplicidade de concorrentes, capilaridade e, principalmente, propósito de uso/finalidade. Feito este esclarecimento inicial, a

discussão sobre acesso a ativos não deve ser ampla, mas limitada aos ativos que tenham as características mencionadas.

Esta diferença regulatória, não tem sido observada nos leilões de áreas a serem arrendadas em portos públicos, levando aos operadores logísticos a uma desvantagem competitiva já que não são proprietários de combustíveis. Por sua vez, os distribuidores não desejam ser qualificados como operadores portuários, tampouco operar com livre acesso. Nesse ponto, ANP e ANTAQ devem alinhar suas atribuições e analisar a prevalência em termos do preceito do interesse público.

Por fim, destaca-se que é essencial estruturar regras de acesso que garantam a proteção ao risco tomado pelos investidores - que vão muito além da remuneração pelo uso do ativo - de forma a garantir a preferência de uso pelo proprietário e estimular o ingresso de novos players no mercado. Sem este tipo de medida, corre-se o risco de inibir a entrada de novos competidores e estagnar o desenvolvimento do setor.

12. Comente outros pontos que julgar pertinentes sobre possibilidades de aprimoramentos regulatórios no setor de abastecimento de combustíveis. Solicita-se ainda encaminhar estudos nacionais e internacionais ou outras referências bibliográficas para subsidiar o presente trabalho.

A evolução das ações desejadas pelo Governo necessita ser bem articulada com todos os agentes para evitar efeitos colaterais à sociedade e à própria imagem do país. Salutar a criação de um ambiente propício a que os vários agentes discutam profundamente os temas, ações e seus impactos e busquem a implementação do que for consenso de maneira coordenada, com foco na competitividade do setor.

Nesse espírito, apresentamos, a seguir, temas técnicos extraídos da particularidade das operações efetuadas na TRANSPETRO, os quais, embora não mencionados diretamente no questionário acima, também merecem reflexão:

Particularidades do Setor de Transporte Dutoviário

O mercado de transporte de combustíveis brasileiro passa por um momento de grandes mudanças e com o objetivo de contribuir para a otimização dos ativos existentes e futuros, cabe elucidar alguns conceitos técnicos que impactam sobremaneira a operação de gasodutos e polidutos.

Cabe lembrar que o respeito ao projeto conceitual de um duto, às suas características físicas (material, diâmetro e perfil de instalação) e às suas restrições e condições de operação (vazão, classe de pressão, produto e temperatura) são pontos de fundamental importância para o sucesso de um empreendimento.

A) Lastreamento de polidutos

Para ser possível a operação de um poliduto, que será visto no próximo item, é necessário que o mesmo tenha bateladas mínimas a serem movimentadas. Nesse ponto, torna-se fundamental a necessidade de LASTREAR o poliduto.

Isso porque, não é recomendável o deslocamento do produto por pig, posto que deixaria o duto vazio, tornando-o vulnerável às contrapressões provocadas pelo perfil do terreno por onde o mesmo passa. Em suma, tal alternativa não permite uma operação segura e eficiente, em face dos bolsões de ar formados.

Por tal razão, cada produto movimentado no poliduto deve ser deslocado (empurrado) por outro produto, de forma que a instalação se preserve sempre cheia, inclusive nos períodos em que não são realizadas movimentações (isto é, quando o duto se encontra parado).

Denomina-se este volume de produto existente no poliduto de LASTRO, ratificando ser uma condição imprescindível para a operação em termos de segurança operacional, por não permitir a entrada ou existência de bolsões de ar, reduzindo o risco de uma explosão ou incêndio.

Entretanto, a inexistência de uma operação verticalizada eleva o risco de não haver lastro suficiente para a operação adequada do duto e a conseqüente interrupção das movimentações gerando problemas de qualidade dos produtos presentes no poliduto e de riscos adicionais à segurança das instalações.



Figura 2 – Ilustração da movimentação de produtos em um poliduto

B) Batelada, Interface e cláusulas Ship-or-Pay

Como forma de redução de custos, ao invés de se construir dutos distintos para produtos distintos todos paralelos entre si, a indústria mundial passou a desenvolver dutos que permitem a passagem de produtos diversos de forma ordenada.

Desta forma, enquanto gasodutos transportam um produto uniforme, não havendo, portanto, impacto sobre a qualidade do mesmo ou perdas através de diluições, polidutos transportam líquidos distintos na forma de BATELADAS.

Batelada é a denominação dada ao volume mínimo do produto, possível de ser transportado por um duto de forma econômica. Ou seja, um poliduto pode, em um determinado instante, estar preenchido com diversos produtos distintos simultaneamente (bateladas distintas), onde o último produto a ingressar no duto empurra os demais. Este processo é repetido de forma ininterrupta fazendo com que os diversos produtos sejam movimentados ao longo do duto.

Neste ponto, é importante salientar que as relações comerciais precisam reproduzir os aspectos técnicos de polidutos, ou seja, é fundamental garantir que um duto terá carregadores e volumes para permitir o funcionamento contínuo através das bateladas.

Neste aspecto, a existência de cláusulas de Ship-or-Pay fornece uma garantia ao transportador de volumes mínimos a serem transportados, ou seja, a GARANTIA DE OFERTA DE PRODUTO é condição imprescindível para a operação dos polidutos. Isto porque a falta de um carregador poderia levar à parada de toda a operação de um duto.

Como o próprio nome diz, cláusulas de Ship-or-Pay são obrigações contratuais onde o carregador deve movimentar efetivamente o produto pelo duto, ou pagar o mesmo valor, mesmo que não movimente. Isto garante ao transportador um volume contratado para a adequada utilização dos dutos e uma receita operacional mínima.

Outra consequência da operação com polidutos é o surgimento de INTERFACES, nome dado ao produto resultante da mistura de dois produtos que estiveram em contato no duto. O surgimento de interfaces é indesejado, porém inevitável em função do contato que ocorre entre os produtos que “empurram” aqueles que estão à sua frente no duto.

Se por um lado, o máximo que se pode almejar é a operação otimizada com o mínimo de volumes de interfaces gerados, por outro, os diversos carregadores, que estejam operando em um poliduto específico, devem buscar maximizar suas bateladas, reduzindo desta forma, o custo unitário operacional no transporte por diluírem tais perdas no volume movimentado.

Entretanto, diante das mudanças regulatórias em curso no Brasil, pode-se especular um eventual conflito entre os conceitos de “acesso às instalações”, o planejamento integrado das operações e as cláusulas de Ship-or-Pay, por ser possível o entendimento de que estas últimas seriam como uma reserva da capacidade do duto.

Salienta-se ainda a necessidade de observar o volume desta batelada em função das características físicas do duto, ou seja, seu diâmetro, capacidade de bombeio e extensão. Quanto maior o diâmetro e a extensão do duto, maiores as chances de grandes volumes de interfaces a serem degradadas. Já a capacidade de bombeio, esta deve ser compatível com as características de escoamento previstas em projeto, evitando excessivas turbulências ou baixas velocidades.

Portanto, é fundamental para o correto funcionamento da indústria, um PLANEJAMENTO INTEGRADO das movimentações do poliduto, maximizando as bateladas e minimizando as interfaces.

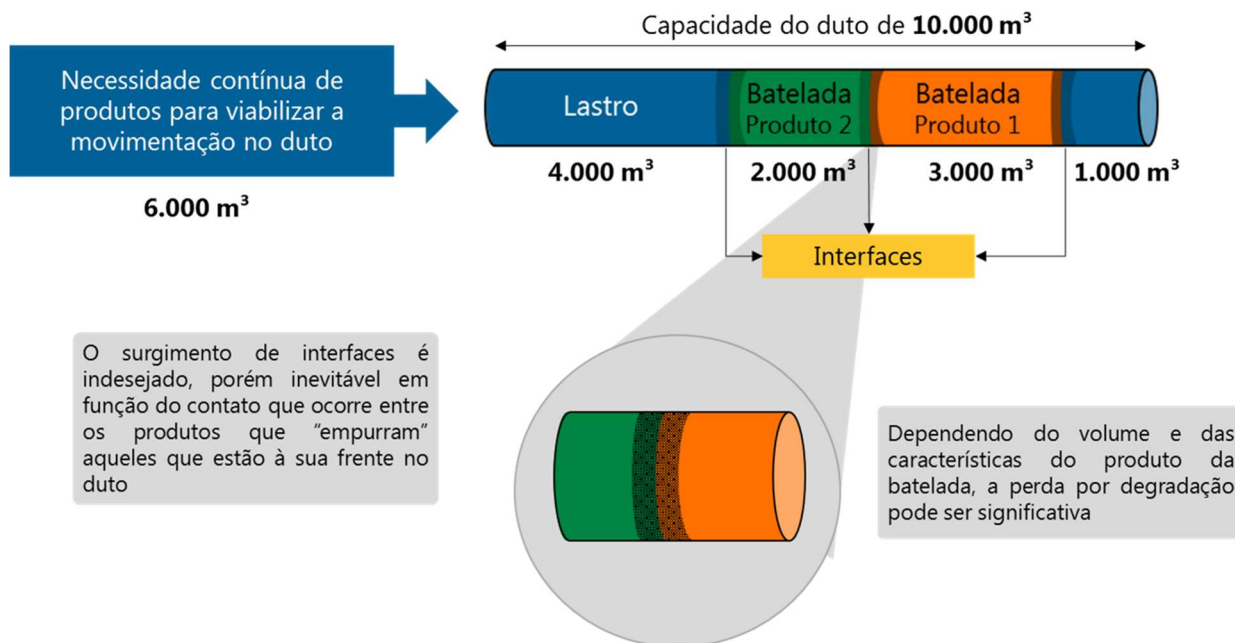


Figura 3 – Ilustração do planejamento integrado para operação de polidutos

C). As necessidades de garantias de movimentação e financiamento

Todo movimento regulatório objetiva o surgimento de novos agentes e instalações de transporte. Entretanto, no caso de dutos é importante lembrar os pesados custos afundados dos ativos. Ou seja, um duto quando instalado (enterrado), não pode ser simplesmente movimentado para outra localidade.

Além destes “custos afundados”, dutos também são projetados para uma capacidade futura e necessariamente começam sua operação com ociosidade. Como exemplo, o GASBOL levou 10 anos até atingir a sua capacidade máxima de operação.

Desta forma, novos investidores buscam mecanismos de salvaguarda das receitas atreladas aos dutos. Dois exemplos destas salvaguardas são as cláusulas de Ship-or-Pay e o Planejamento Integrado, já mencionadas acima. Entretanto, o conflito citado acima entre tais soluções e o conceito de “acesso às instalações” se torna ainda mais premente nesse caso pela inevitável capacidade ociosa de um duto em seus anos iniciais.

De forma a permitir a máxima eficiência operacional das instalações e o menor custo logístico para a sociedade, o planejamento integrado é fundamental, suportado por cláusulas de Ship-or-Pay e um ciclo de entradas ininterruptas de volume no duto.

Tais pontos se apresentam como fundamentais, em especial para a correta e eficiente implementação do livre acesso, conferindo condições transparentes, a tranquilidade comercial e operacional para transportadores e os diversos agentes da cadeia.

A importância do OPERADOR LOGÍSTICO

O caminho logístico de um produto, desde a origem ao seu destino, pode se utilizar de um ou modais de transporte, quais sejam:

- Aquaviários – marítimos, fluviais, lacustres;
- Ferroviário;
- Rodoviário;
- Dutoviário.

Estes modais são definidos a partir de variáveis como volume a ser transportado, distância a ser percorrida, infraestrutura de transporte disponível.

Nesse percurso, um terminal, seja aquaviário ou terrestre, constitui-se em um elo da cadeia (nó logístico), onde modais são cambiados, cargas tomam destinos diferentes e se adequam à logística estabelecida.

No que tange ao terminal aquaviário, é característica que, pelo menos um dos modais esteja atrelado à atividade portuária, donde se aparece a figura do operador portuário ou operador logístico.

A operação portuária envolve:

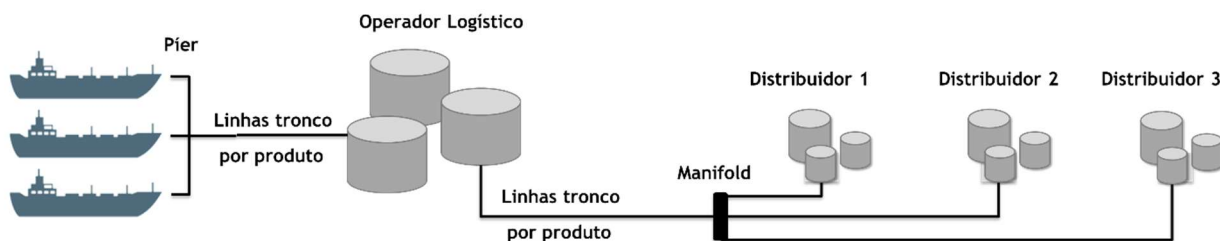
- No que tange ao navio - programação de atracação/detracação, relacionamento com praticagem/autoridade marítima/ autoridade de saúde e vigilância sanitária, vistorias de segurança;
- No que tange ao produto - relacionamento com a aduana no seu desembarço, certificação da qualidade e quantidade;
- No que tange à operação – relacionamento com os clientes para certificação dos tanques disponíveis para a movimentação dos produtos e seus respectivos alinhamentos operacionais, prontidão dos recursos de contingência, e verificação de todas as variáveis operacionais (vazão, pressão e temperatura)

O operador logístico tem a atribuição de entregar à companhia distribuidora os produtos programados com a qualidade e quantidade previamente estabelecidas, com segurança e previsibilidade.

Os agentes distribuidores, por sua vez, atuam a partir da entrega de suas cargas disponibilizadas nos seus tanques. Com isso, eles efetuam o carregamento de seus caminhões ou vagões e os destinam aos seus clientes, passando ou não por bases intermediárias estrategicamente localizadas. **O interesse do agente distribuidor, portanto, é a venda e entrega de produtos aos seus clientes e não a operação portuária.**

Principais pontos de agregação de valor à cadeia proporcionada pelo Operador Logístico

- Expertise do negócio – Core business
- Otimiza a utilização da infraestrutura do píer pela aplicação construtiva racional de sua superestrutura. Assim teremos a instalação de tubovias otimizadas que, além de reduzir os esforços na infraestrutura, poderão ser compartilhadas em layout que permite descongestionamento e facilidade às ações de operação, contingência, manutenção e inspeção.
- Aderência ao conceito de “livre acesso” – é de interesse do operador logístico maximizar o aproveitamento dos seus ativos, não observando a concorrência entre distribuidores, mas sim a racionalidade e a segurança de suas operações.
- A racionalidade também está presente na disponibilização de recursos de segurança operacional especializado e pronto para ações de contingência, seja em caso de incêndio e/ou vazamentos.
- Desde o navio até a tancagem do cliente distribuidor, a operação é do Operador Logístico, o que confere ao produto uma melhor rastreabilidade. Pontos de extrema importância para possíveis embates comerciais, comprovação da qualidade, aferição de quantidades e proveniência do produto.
- Aspectos de ISPS Code estarão associados ao operador logístico pois este é que se relaciona com o agente marítimo e com o navio.
- A tancagem do operador logístico poderá reduzir os impactos financeiros do distribuidor, uma vez que poderá funcionar como um pulmão e reduzir custos com viagens de navios, afretamentos, sobreestadias, etc., ou seja, proporcionará ganhos de escala na programação logística.



Como demonstrado acima, a relação do Píer com o Operador Logístico é realizada com o mínimo de tubulações (linhas), desonerando a estrutura civil e espacial.

Já a partir do Manifold, cada Distribuidor terá a sua operação individualizada, otimizando o tempo do navio e seus recursos físicos.

A entrega aos clientes desses Distribuidores (1, 2 e 3) ocorrerá a partir de suas tancagens através de estações de carregamento de caminhões ou vagões tanques – aqui não representados.

CONCLUSÃO

A contribuição da TRANSPETRO buscou se limitar aquilo que é associado ao seu negócio (verticalização e livre acesso), esclarecendo a situação atual a partir de fatos históricos.

Além disso, expomos as peculiaridades das operações com dutos, permitindo uma análise crítica da situação operacional àqueles que definirão regulamentos.

Como sugestão aos editais de licitação e a integração de conhecimentos e interesses as atividades reguladas pela ANP e ANTAQ, chamamos a atenção para a necessidade da observância do Operador Logístico nas operações portuárias, seu papel perante a cadeia e na otimização dos recursos envolvidos na comercialização, no transporte e no armazenamento de combustíveis líquidos.