

POSITION PAPER SINDIGÁS - NOVO CENÁRIO DOWNSTREAM: GLP

TRANSITORIEDADE

ABASTECIMENTO PRIMÁRIO E PRIMEIROS ANÚNCIOS DE “STEP BACK” DA PETROBRAS:

De forma mais marcante, a partir do ano de 2016 a Petrobras vem anunciando aos diversos agentes do *downstream* e as autoridades de Governo e Estado que em seus planos de negócios existe uma pequena parcela de investimentos destinados ao *midstream*, demandando que os agentes invistam e preparem-se para um cenário no qual a Petrobras não mais responderá como a grande ou única responsável pelo abastecimento nacional.

Os anúncios motivaram diversos estudos no setor do GLP, como cenários do abastecimento primário do GLP, observações sobre os principais gargalos de infraestrutura atuais e futuros, e também sobre as lacunas na regulação que serviam para perpetuar um sistema de abastecimento primário centralizado em provedor único e dependente, para soluções de eventuais intercorrências, da atuação direta e constante da ANP.

POTENCIAL TRANSFORMADOR

NECESSIDADE DE AGENTES ATUANDO NO SUPRIMENTO PRIMÁRIO:

A mudança do sistema de abastecimento primário do GLP tem um potencial transformador nos seguintes pontos: níveis de serviço; qualidade do produto a ser oferecido; estímulos ao investimento em infraestrutura; custos e competitividade, que por seu peso e relevância deveriam ter servido para que fosse definido o “*supply game*” como questão a ser superada, desde de 2016, mantendo os temas acessórios como secundários.

VETORES DESALINHADOS

NECESSIDADE DE CRIAR CONDIÇÕES PARA O NOVO CENÁRIO DE MÚLTIPLOS AGENTES NO SUPRIMENTO DE GLP:

Ao longo dos anos de debates, o Sindigás sempre insistiu que a “chamada” do governo para que houvesse, por parte dos distribuidores e operadores logísticos, iniciativas para investimentos em infraestrutura para competir com a Petrobras no abastecimento primário, era ilógica. O debate está, até o presente momento, sendo construído com vetores desalinhados o que inevitavelmente resultará em consequências indesejadas ou nulas. Mesmo com os sinais apresentados pela Petrobras, observa-se um compasso de espera dado a necessidade de ajustes para que todos vetores estejam perfilados.

No caso do GLP sempre indicamos que os preços artificializados (fortemente artificializados), que perduraram até o ano de 2017, criavam um cenário impossível de analisar. Em verdade o preço do GLP permanecia por longos períodos, no mercado nacional, acima da paridade de importação, e períodos ainda mais longos abaixo da paridade de importação, o que criava uma situação de inexistência prática de contestação dos preços praticados pela Petrobras no mercado nacional.

Ainda tivemos, e mudou com a Resolução CNPE nº 17/2019, e somente em 2019, a diferenciação de preços para o GLP, que teve sua data de término delimitada para 1º de março de 2020. Esta prática criou um preço médio de aquisição do GLP no Brasil que gerava para cada empresa distribuidora, de acordo com seu perfil de vendas, uma janela de contestação dos preços nacionais diferente. Em outras palavras, a política impossibilitava que um *trader*, ou as próprias distribuidoras, pudessem trazer o GLP e competir com aquele ofertado pela Petrobras.

Insta consignar que permanecemos com as anacrônicas restrições ao uso do GLP no Brasil, sua manutenção apoiada a cada momento em uma motivação diferente, sendo a mais recente baseada na alegação de que faltaria infraestrutura no Brasil. Ao fim, o debate de manter restrições ao uso baseia-se em preconceito e gera vetores em sentidos incorretos para direcionar os privados a ocuparem seus espaços no novo cenário do *downstream*. As restrições ao uso do GLP empurram o setor para uma marcha de espera para investir.

É NECESSÁRIO MANTER O FOCO NO ABASTECIMENTO PRIMÁRIO:

Ao longo do último ano até o presente momento, todas as energias do setor público e privado do GLP foram direcionadas para questões ligadas ao debate sobre “marca nos recipientes de GLP” e enchimento fracionado de recipientes em pontos de reabastecimento. Contudo, o foco nesses assuntos acabou deixando de lado questões primordiais em relação ao abastecimento primário.

Os posicionamentos do Sindigás são largamente conhecidos sobre o tema de marca e enchimento fracionado, estando embasados em diversos materiais técnicos que comprovam que não há economicidade no modelo de enchimento fracionado. Além disso, contestam a real eficácia de um modelo sem marca, visto que esta assegura a responsabilidade objetiva e atrela segurança a todo sistema.

Assim, apesar de acreditarmos que a regulação deve ser debatida e aprimorada, entendemos que devem ocorrer em momento oportuno e sustentável, quando já tenhamos garantia de soluções aos gargalos operacionais do setor.

Os temas objeto dos esforços regulatórios desde a Greve dos Caminhoneiros nem de longe possuem a importância para o almejado aumento de competitividade (que, aliás, existe efetivamente no setor de GLP de maneira dinâmica e própria de seu mercado) que a quebra do monopólio de fato do provedor único que persiste no Brasil.

INVESTIMENTOS E INSEGURANÇA REGULATÓRIA:

Mais ameaçador do que uma regulamentação debilitada, que pode sempre ser revisada para aprimoramento ao novo cenário imposto, é a existência de ameaças a regras vigentes que garantem a higidez regulatória, do mercado, dos agentes e da sociedade.

Ademais, os setores privados precisam de previsibilidade, segurança jurídica e regulatória para exercerem suas atividades e investirem, especialmente em ativos de infraestrutura.

Insegurança regulatória, inequivocamente afasta investidores, assim é prudente que as autoridades governamentais conduzam seus debates com a sociedade em um espírito

construtivo, claro, transparente, baseado em valores éticos, com alta qualidade nas análises de impactos regulatórios e embasamentos técnicos.

Os debates com defesas de teses sem comprovação econômica sustentável, somente levam a desconfiança, insegurança regulatória e fragilidades institucionais, colocando as normas em risco.

INFRAESTRUTURA PARA IMPORTAÇÃO

Levando-se em consideração que atualmente no Brasil a oferta de GLP nacional alcança aproximadamente 70% do volume comercializado no país, sendo complementada com 30% de produto importado, e que essa infraestrutura de recepção do produto está nas mãos de um único agente, para o período de transitoriedade será fundamental uma regulação que permita a operação de terceiros através dos ativos/serviços da Petrobras, operados ou não pela Transpetro, que seja ofertada para os Produtores, Importadores ou Distribuidores, de forma equânime e transparente.

Importante ainda destacar que atualmente dois portos que operam de forma harmonizada são responsáveis pela quase totalidade da importação de GLP no Brasil: Porto de Suape, principal porta de entrada do produto importado no país, que recebe aproximadamente 70% do volume de GLP importado, e Porto de Santos, que recebe a parcela complementar.

Os volumes de importação nesses dois portos, juntos, representaram 98% do volume total de importação da Petrobras em 2019.

Somadas à estas particularidades da importação de GLP, deve ainda ser observado que, devido às restrições de recebimento de navios no porto de Santos, pelo seu baixo calado, há necessidade de iniciativas de importação neste Porto, integradas ao Porto de Suape.

ELOGIÁVEIS MOVIMENTOS

AGENTES PÚBLICOS ACENAM PARA AS SOLUÇÕES DOS PROBLEMAS PRIMORDIAIS:

Um dos principais movimentos realizados nos últimos tempos e que foi razão de debates intermináveis, motivo de grande desconfiança, foi a revisão da diferenciação dos preços no GLP (R.CNPE nº 17/2019). A prática que foi iniciada por Despacho da Diretoria Geral da ANP no ano de 2002 e que ganhou amparo na Resolução CNPE nº 04/2005, criou distorções importantes.

Pode-se alegar que cumpriu com algumas funções sociais, mas somente se considerarmos que não importava e não importa a ninguém que o custo seja eventual prejuízo a Petrobras, além da perpetuação de um único provedor de GLP no mercado nacional.

O CNPE foi extremamente hábil em fixar a mudança para 1º de março de 2020, escapando de eventuais sazonalidades, e a Petrobras cumpriu seu papel, praticamente anulando as diferenciações bem antes da data determinada na Resolução CNPE nº 17/19.

Ainda vimos no ano de 2019 a criação de oportunidades de importações rodoviárias de GLP, tanto da Argentina como da Bolívia que, mesmo não havendo *a priori* potencial transformador no abastecimento nacional, demonstraram que as distribuidoras tem apetite para o risco destas operações, seja nas questões financeiras, contratuais, segurança, como no próprio manejo

operacional e nova dinâmica de abastecimento. Não menos elogiável foi o papel exercido pela ANP através da Diretoria Colegiada e das Superintendências de Biocombustíveis e Qualidade de Produtos (SBQ) e a Superintendência de Distribuição e Logística (SDL), que criaram um ambiente menos burocratizado para que as operações de importação de pequenas cargas fossem viabilizadas.

ALGUMAS SUGESTÕES:

TRANSITORIEDADE – SALA DE SITUAÇÃO:

Depois que o processo de desinvestimento anunciado pela Petrobras no refino tomou curso, estamos vivendo um tempo no qual o novo mercado do *downstream* está apresentando-se, tendo como principal recomendação para segurança do abastecimento primário o estabelecimento de um período de transitoriedade.

Neste período de transitoriedade, recomenda-se estabelecer uma espécie de “sala de situação”, onde os agentes poderão consultar, levar demandas e informações (recomenda-se que sejam tratadas de forma regionalizadas), além de dar tratamento e estudar possíveis soluções das situações ou fatos de forma mais transparente, célere e eficaz, para acompanhamento das ações estabelecidas.

O Sindigás recomenda que se estabeleça uma transitoriedade de 3 a 5 anos, sustentada por esta sala de situação, ou instrumento similar, uma vez que muitos dos investimentos complementares da infraestrutura em geral tomaram este tempo para estarem operativos.

OFERTA DE PRODUTO:

Considerando que a venda de refinarias pela Petrobras e a abertura a terceiros de sua infraestrutura portuária, admite-se a possibilidade de novos agentes iniciarem suas operações no abastecimento primário de GLP.

Com a esperada atuação de múltiplos agentes no abastecimento primário, a sugestão é de que seja atribuída à “sala de situação” e no período de transição o encargo de receber informações destes agentes sobre as quantidades de produto ofertadas, com as garantias de suprimento, conforme o mercado regional considerado.

Sugere-se que no período de transição seja estabelecido como obrigação dos agentes que estiverem operando no abastecimento primário que somente poderão descontinuar ou reduzir suas ofertas se apresentarem fontes alternativas.

Existe um conceito no qual todos estamos acostumados, qual seja, de que a Petrobras oferece produto do ponto A ao Z, e na falta em alguns destes pontos a empresa oferecerá o suprimento alternativo ao ponto faltante, mesmo que isto signifique uma enorme dificuldade e imponha considerável aumento no custo logístico aos compradores.

Com diversos agentes no abastecimento primário do GLP é desejável que, no período de transitoriedade, existam compromissos regionais de disponibilização de produto e que estes agentes ofertantes no abastecimento primário, ao diminuírem a oferta, desenhem com os membros da sala de situação as fontes de suprimento alternativas.

MEIOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS - ARBITRAGEM E MEDIAÇÃO:

Os mecanismos para solução de conflitos entre os agentes econômicos estão indicados na Lei do Petróleo (9478/97, art. 20) e regulamentado pelo regimento interno da ANP, a partir do artigo 54 e seguintes, sendo que precisamos registrar que para o *downstream* estes mecanismos foram poucas vezes acionados, pelo menos no que tange ao setor de GLP. Assim é nossa percepção de que existe um espaço enorme para aperfeiçoamento dos procedimentos internos de condução destes processos para dirimir eventuais divergências entre os agentes econômicos.

Com uma série de agentes novos no mercado, com tratamentos diferenciados, certamente nos depararemos com situações que precisarão de tratamento específico, seja por condutas desconformes ou de condições comerciais diferenciadas, sendo relevante que se tenha ferramentas de arbitragem e mediação céleres e eficazes. É fundamental, para o estímulo do investimento que os agentes privados acreditem que estas ferramentas funcionarão desde o primeiro momento com qualidade, evitando paralisia dos avanços.

REGULAÇÃO E COMPROMETIMENTO:

Dentro do conceito da necessidade de um período de transitoriedade e da própria “sala de situação”, entendemos seja importante que a ANP revise suas normas para verificar quais ainda são impeditivas ou inibidoras das soluções de mercado.

Fundamental que fique claro que a grande mudança de mercado está no abastecimento primário, e assim é importante verificar como garantir que os agentes econômicos não abusem do poder de mercado, e que exista possibilidade real de contestação dos preços praticados, regionalmente pelos agentes ofertantes, sejam importadores ou produtores.

O sistema de contestação de preços através das alternativas de suprimentos é basilar para o sucesso de um melhor abastecimento primário com garantia de maior competitividade e melhor acesso ao produto, a preços justos para toda sociedade.

A revisão deste conceito passa obrigatoriamente pela observação detalhada dos fluxos atuais, fluxos alternativos e da regulação vigente, que em muitos de seus detalhes não observa estas questões pois, no caso do GLP, convive com um setor abastecido quase que exclusivamente, por um único agente “garantidor do abastecimento primário”.

No que tange a comprometimento é importante notarmos que a regulação tem limites para gerar ações no mercado. A regulação pode retirar entraves, mas está longe de garantir movimentos A ou B. Por isso, consideramos desejável que a ANP chame para algum tipo de mediação, ou se preferir, conciliação, os agentes atuais e os agentes que pretendem investir e participar do abastecimento primário, buscando construir com estes, compromissos de recuos e compromissos de garantia de oferta, assim como de investimentos ao longo do tempo.

Sem entrar no mérito dos diversos fatores motivadores dos TCCs já firmados entre CADE e Petrobras, que culminaram na venda de cerca de 50% de capacidade de refino da estatal, vemos que com o TCC, a Petrobras comprometeu-se em afastar-se de algumas atividades, criando um cenário de previsibilidade e imediata garantia de interesse por parte de investidores, seja em refinarias, seja em terminais e sistemas de transporte.

O formato destes compromissos precisa ser avaliado pela ANP, e acreditamos que algo semelhante poderá garantir um ambiente de transição mais seguro, pois diversos investimentos demandarão 3 anos ou mais para que se tornem operacionais.

SUGERIMOS EVITAR ALGUMAS “SOLUÇÕES” QUE NÃO SE APLICAM A UM CENÁRIO DE MERCADO LIVRE

ESTOQUES OPERACIONAIS MÍNIMOS:

O debate de estoques operacionais mínimos cria uma falsa solução.

Pode haver entendimento de que a discussão de estoques estratégicos para o país é responsabilidade do Governo e não de agentes privados, mas quando fala-se em estoques operacionais mínimos deve haver cautela, pois em um ambiente de mercado livre somente pode ser classificado como intervenção indevida. Isto porque, uma vez que cada agente em um mercado livre tenha a liberdade de trabalhar com os níveis de estoque que considere mais benéfico para sua estratégia de negócios, este incorrerá em custos de ter um nível de serviço não competitivo, por eventualmente optar por estoques baixos, como pode ter excepcionais resultados financeiros e oferecer serviços de qualidade e preços competitivos por trabalhar com a mesma estratégia. Do mesmo modo, uma empresa que opte por maiores estoques poderá tornar-se muito competitiva ou fracassar ao competir com empresas com estratégias diferenciadas.

É de suma importância que haja separação dos conceitos de estoque estratégico, que são de responsabilidade de Governo, do conceito de estoque operacional, decisão, responsabilidade e risco que cabe exclusivamente às estratégias dos agentes privados.

A não intervenção do estado nos estoques operacionais não resultará em um menor estoque, mas sim na existência do estoque ideal ao menor custo social.

MEDIDAS PRECISAM DE AIR – análise de impacto regulatório:

Evitar adoção de alternativas somente por parecerem modernas e adotar liberdade para inovação e AIR para verificar viabilidade econômica.

MEDIDAS QUE PRECARIZEM A SEGURANÇA:

Evitar soluções no GLP que precarizem a segurança, tendo clara a capilaridade do produto em todas as camadas sociais, e as características culturais, sociais e financeiras dos usuários do GLP no Brasil, além da própria capacidade fiscalizatória do estado.