



ABASTECE BRASIL – INFRAESTRUTURA

CONTRIBUIÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO DO DOWNSTREAM

Introdução

Em julho de 2019 foi estabelecido o Comitê Técnico Integrado para o Desenvolvimento do Mercado de Combustíveis, demais Derivados de Petróleo e Biocombustíveis (CT-CB), instituído por meio do Decreto nº 9.928/2019. Este comitê é o principal fórum para as discussões da iniciativa Abastece Brasil do Governo Federal, liderada pelo Ministério de Minas e Energia (MME), que tem por objetivo o desenvolvimento do mercado de combustíveis e a segurança do abastecimento, através da promoção da livre concorrência no setor.

Outrossim, o CT-CB constitui o foro adequado para formulação de propostas voltadas para a promoção da concorrência, atuando na diversificação de atores e na atração de investimentos no setor de combustíveis. Neste sentido, o Ministério de Minas e Energia priorizou os seguintes assuntos no âmbito da iniciativa Abastece Brasil:

- Desafios do novo cenário do Downstream com a venda das refinarias da Petrobras;
- Monitoramento do fim da prática de preços diferenciados de gás liquefeito do petróleo (GLP) entre o botijão de até 13 kg e o granel; e
- Combate à sonegação e à adulteração de combustíveis.

Para a condução dos estudos relacionados à venda de refinarias, foi criado o Subcomitê Novo Cenário do Downstream, com enfoque nos temas “Comercialização de biodiesel”, “Infraestrutura para movimentação de derivados” e “Estoques”, coordenado pelo MME.

Desta forma, o SINDICOM vem apresentar suas contribuições preliminares sobre o tema “Infraestrutura para movimentação de derivados”, sem prejuízo de apontamentos adicionais futuros que se façam pertinentes e necessários.

1. Da relevância e tempestividade da discussão

Primeiramente, é necessário ressaltar a importância de se discutir os impactos, de forma técnica, estruturada e organizada, que a abertura do refino, caracterizado pela venda de 49% da capacidade nominal atual de refino da Petrobras, trará para o País.

É notório que a venda dos ativos a novos *players* trará mudanças substanciais no atual modelo de abastecimento nacional, e que o MME tem e continuará tendo papel vital na construção deste novo modelo. O SINDICOM reforça que esta – a abertura do refino – deve ser a pauta prioritária para o *downstream* do petróleo nacional, visto



que este novo cenário demandará alterações estruturais e regulatórias peremptórias. É essencial que este debate seja aprofundado e concluído antes de quaisquer outras alterações pontuais e desconexas a esta pauta.

A modificação da regulação e dos papéis dos agentes regulados, neste momento, mostra-se secundária, e poderá trazer impactos indesejados no abastecimento do País, no desenvolvimento do setor e na atração de investimentos, caso seja realizada de forma açodada e isoladamente, sem a avaliação ampla de toda a estrutura do setor.

2. Caracterização do *Downstream* do petróleo

O *Downstream* do petróleo compreende todas as etapas operacionais desde o refino do óleo bruto, passando pelo recebimento, armazenagem, mistura, aditivação e entrega dos combustíveis aos postos revendedores e consumidores finais. Trata-se de uma cadeia composta por 19 refinarias de petróleo, 230 importadores, 2 formuladores de combustíveis, 117 produtores de lubrificantes, 415 usinas de biocombustíveis, 290 bases de distribuição de combustíveis e 200 parques de abastecimento de aeronaves nos aeroportos, 55 terminais portuários e 45 terminais terrestres, além de 41 mil postos de combustíveis e quase 400 transportadores-revendedores-retalhistas.

O setor de combustíveis caracteriza-se como sendo de capital intensivo, elevada carga tributária¹ e baixas margens além de ser um mercado de alto faturamento – trata-se da principal pauta de arrecadação de praticamente todas as Unidades da Federação.

3. Infraestrutura existente

É sabido que a infraestrutura dedicada para o *downstream* tem como *framework* a atual logística de suprimento da Petrobras e a localização dos mercados consumidores. Dutos de transporte, terminais terrestres e bases primárias de distribuição, bem como grande parte dos terminais aquaviários, foram desenvolvidos considerando a atuação da estatal e de sua subsidiária, Transpetro.

O produto é transportado das refinarias para o cliente final através de uma complexa logística, sendo utilizados dutos, ferrovias, navios, balsas e caminhões. Para o armazenamento deste produto, o Brasil conta com uma capacidade estática

¹ Na gasolina, por exemplo, a relação [tributos]/[margens de distribuição + revenda] é de aproximadamente 2,8, ou seja, o montante pago em tributos é praticamente três vezes superior a todo o valor agregado pelos elos finais da cadeia. Qualquer apropriação de preços via o não-pagamento planejado de tributos inviabiliza a concorrência, objeto de análise do assunto prioritário '**Combate à sonegação e à adulteração de combustíveis**' do Abastece Brasil.



autorizada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) de 12,3 milhões de metros cúbicos, conforme visto no Graf. 1. Cumpre destacar o papel que as bases de distribuição têm no abastecimento do País, garantindo o suprimento do produto em todas as regiões do território nacional. Importante ressaltar que as bases de distribuição estão presentes em mais de 120 municípios e que os terminais marítimos estão localizados em portos estratégicos, tais como: Santos/SP, Itaquí/MA, Ipojuca/PE, Paranaguá/PR, dentre outros.

Capacidade autorizada (%)

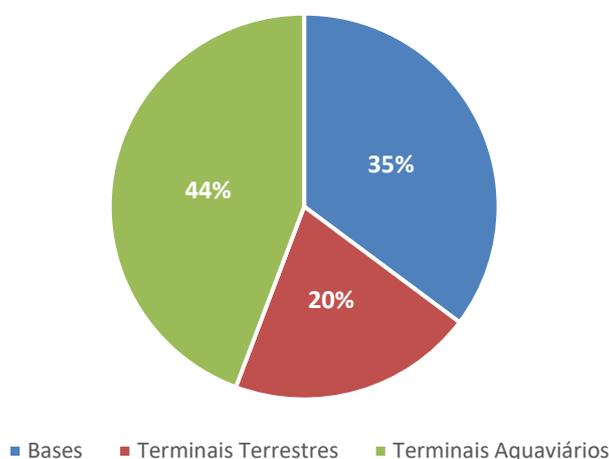


Gráfico 1. Percentual da capacidade de armazenamento por tipo de instalação – Fonte: ANP

Leggio (2019)², estudo elaborado em parceria com o SINDICOM e o Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (IBP), aprofunda este tema, caracterizando a infraestrutura existente e a capacidade de movimentação existente no País, bem como sinalizando os principais gargalos e investimentos necessários.

4. Gargalos Logísticos

Em que pese as incertezas e indefinições que orbitam o setor, visto não ser possível precisar qual a estratégia de negócio que será adotada pelos novos players (adquirentes das refinarias), é notório que já há gargalos em infraestrutura que precisam ser endereçados e que tendem a piorar nos próximos anos, independentemente do novo contexto do setor.

² Leggio – **Priorização de Investimentos em Infraestrutura Logística para o Downstream: Resultados Cenário IBP 2030 B PPI**. Janeiro de 2019.



O estudo da Leggio, já mencionado, tem como principal objetivo subsidiar tecnicamente as discussões do setor para o desenvolvimento da infraestrutura necessária para o País, tendo como premissa básica a precificação por paridade de importação (PPI), de forma a avaliar com imparcialidade e neutralidade qual o melhor cenário de infraestrutura para a nação.

4.1. Dutos

Os dutos de longos de transporte são infraestruturas que possibilitam deslocamentos de grandes volumes em longas distâncias e contribuem para o abastecimento doméstico de derivados. Como exemplo, permitem a internalização de produtos refinados nas refinarias localizadas no Sudeste do País até a região Centro Oeste e o abastecimento de petróleo cru nas refinarias não localizadas no litoral brasileiro. Contudo, como pode ser visto no Graf. 2, alguns dutos já apresentam gargalos, como o ORSUB, o OLAPA e parte do OSBRA, carecendo de investimentos para que a movimentação de derivados torne-se cada vez mais eficiente.

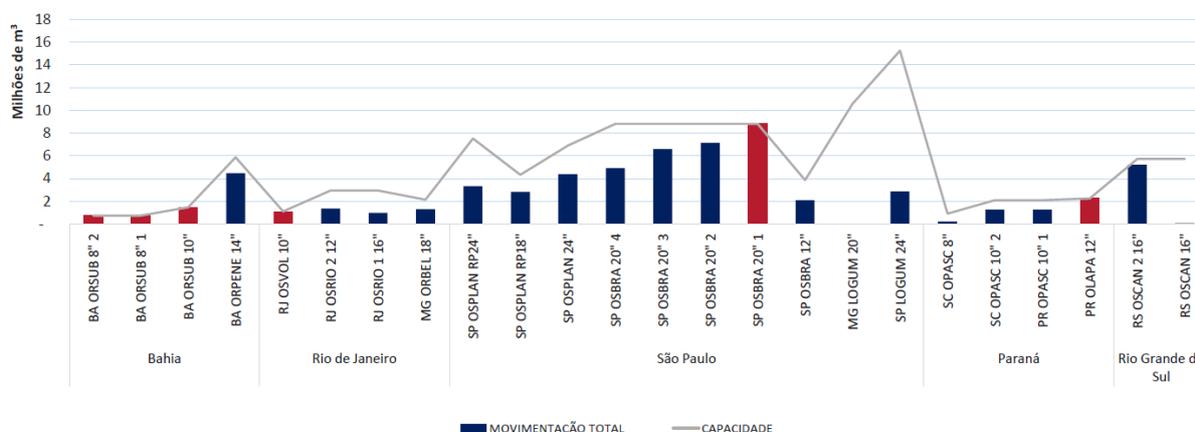


Gráfico 2. Utilização dos dutos - 2018 – Fonte: Leggio (2019)

Em um cenário de crescimento do consumo de derivados até 2030, a demanda pelo modal dutoviário tende a aumentar, conforme verificado no Graf. 3. Nesse cenário, nota-se que o OSPLAN e o OPASC também apresentarão gargalos no longo prazo, fazendo-se prudente, também nesses casos, a realização de investimentos em ampliação das estruturas existentes.

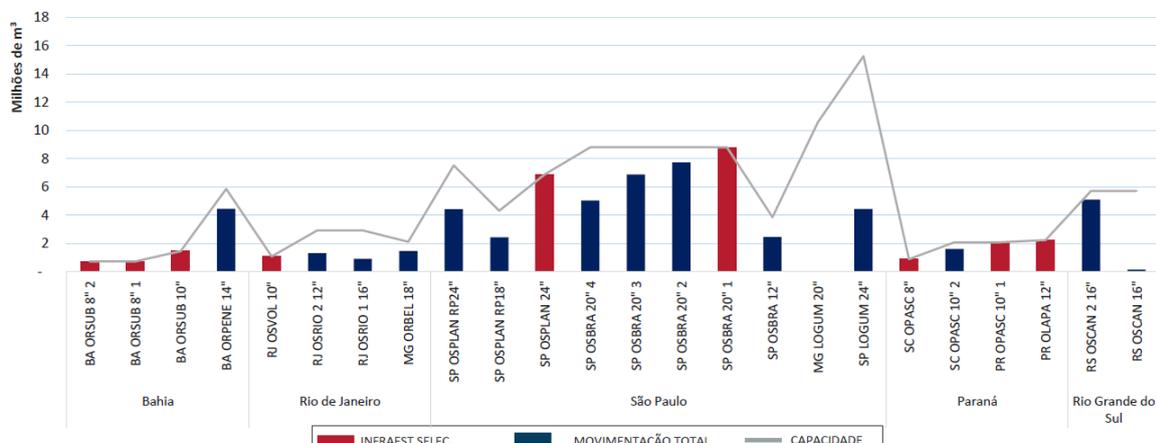


Gráfico 3. Utilização dos dutos - 2030 – Fonte: Leggio (2019)

Não obstante, é importante que sejam desenvolvidas novas rotas dutoviárias, reduzindo o custo logístico para o País e diminuindo a dependência rodoviária, modal de transporte de baixo volume e alta ineficiência.

4.2. Terminais Marítimos

É evidente o papel de destaque dos terminais aquaviários no abastecimento nacional de combustíveis. Estas instalações são responsáveis pelo recebimento de produtos importados, petróleo cru e combustíveis derivados através de cabotagem e, por este motivo, necessitam de grande atenção.

Observa-se que, até 2030, diversos terminais aquaviários críticos apresentarão algum tipo de gargalo em sua operação. No Graf. 4, é possível verificar que os terminais localizados em São Sebastião/SP, Miramar/PA, Itacoatiara/AM, Mucuripe/CE, Ilha Redonda/RJ e Osório/RS demandarão investimentos em berços de atracação para que acompanhem o crescimento de volume previsto para o País. De mesma forma, o Graf. 5 demonstra que Itacoatiara/AM, Mucuripe/CE, Cabedelo/PB e Osório/RS necessitarão de ampliações em seus parques de tancagem.

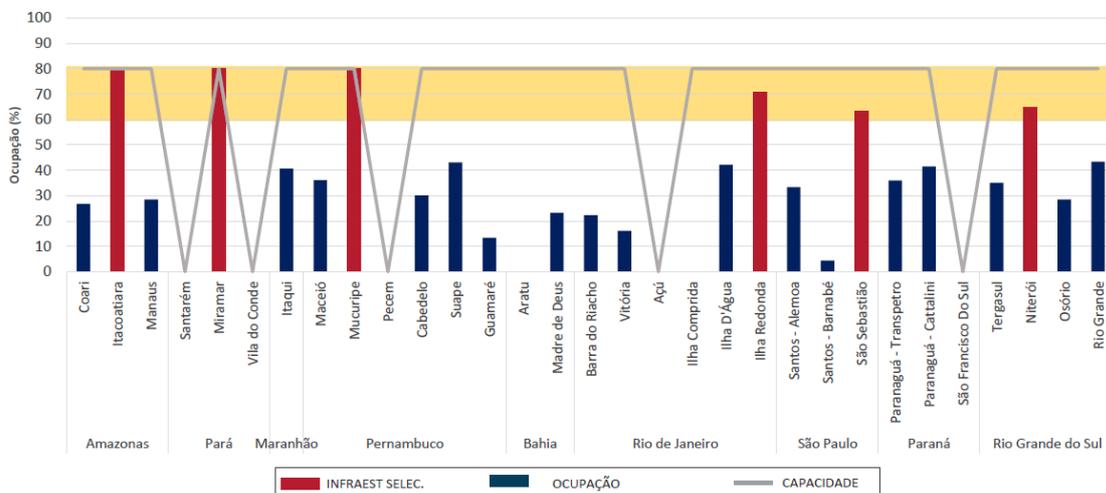


Gráfico 4. Ocupação dos berços dos terminais aquaviários - 2030 – Fonte: Leggio (2019)

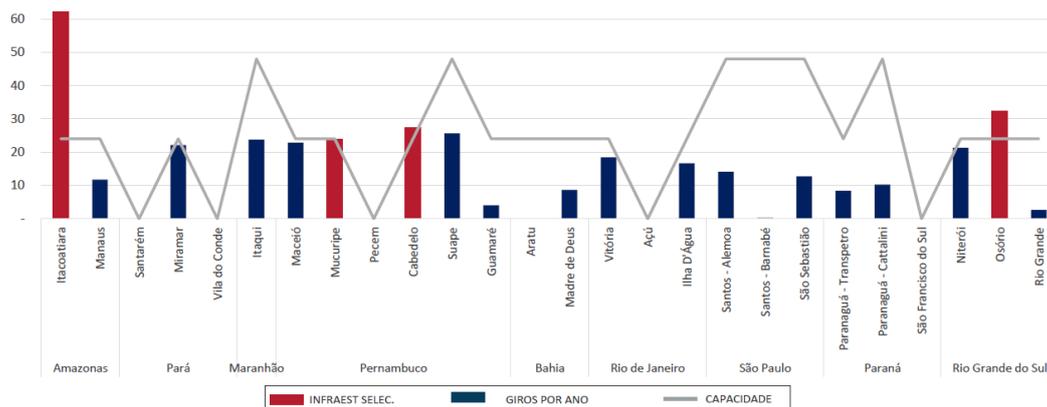


Gráfico 5. Ocupação da tancagem dos terminais aquaviários - 2030 – Fonte: Leggio (2019)

Em relação a este ponto, destacam-se as últimas licitações portuárias realizadas pelo Ministério da Infraestrutura, que possibilitarão a realização de investimentos importantes para o setor nos portos de Miramar, Vila do Conde e Santarém, no Pará, Cabedelo/PB, Vitória/ES e Santos/SP. Contudo, é importante ressaltar que não basta apenas a realização dos certames licitatórios, mas que exista uma agenda positiva do Governo Federal, incluindo o CT-CB, para priorização da concessão de licenças para estes empreendimentos, garantindo que sejam realizados dentro do cronograma previsto nos editais.

Ademais, um ambiente regulatório estável e previsível é essencial para garantir a atratividade para o investidor e o equilíbrio contratual.



4.3. Ferrovias

Assim como os dutos e terminais aquaviários, as ferrovias são importantes para o transporte de grandes volumes e para o abastecimento nacional. Apesar dos esforços do governo federal em melhorar as condições de transporte das ferrovias, verifica-se que os investimentos ainda estão aquém do desejado. A malha ferroviária nacional carece de ações que foquem o aumento de volume e a segurança no transporte.

Leggio (2019) aponta necessidade de investimentos tanto na expedição quanto no recebimento ferroviário. Os Gráfs. 6 e 7 destacam, em vermelho, as infraestruturas ferroviárias que demandarão melhorias nos próximos anos.

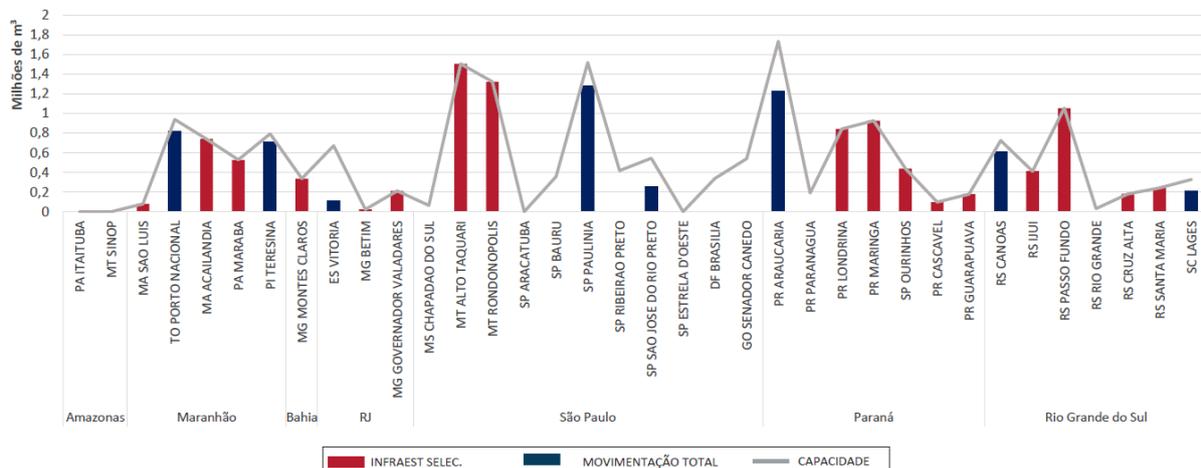


Gráfico 6. Recepção Ferroviária - Ocupação - 2030 – Fonte: Leggio (2019)

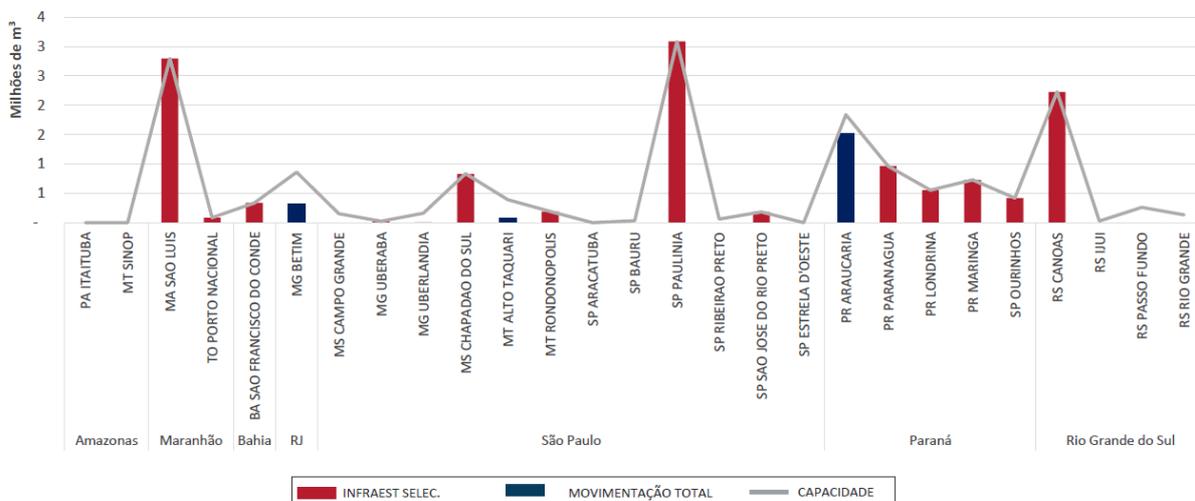


Gráfico 7. Expedição Ferroviária - Ocupação - 2030 – Fonte: Leggio (2019)



5. Novos fluxos logísticos

Assim como a resolução dos gargalos logísticos, o desenvolvimento de novos fluxos logísticos também é relevante para o novo contexto do refino. O estabelecimento de novas rotas pode estimular a concorrência entre refinarias e entre refinarias e importação.

É importante que haja uma análise estruturada destas novas opções logísticas, privilegiando o desenvolvimento de modais de grandes volumes, tais como dutos e cabotagem, e conectando o recebimento de produto – seja produzido nacionalmente ou importado – com os mercados consumidores.

A Empresa de Planejamento e Logística (EPL), vinculada ao Ministério da Infraestrutura, em conjunto com o MME e com os agentes regulados, devem avançar nesta direção, elaborando estudos e análises que subsidiem futuros investimentos.

6. Limitações do estudo Leggio (2019)

O estudo retrata as projeções e perspectivas econômicas observadas ao final de 2018. Por ter sido concluído em janeiro de 2019, é premente que algumas considerações sobre o material sejam feitas:

- 1) Por ser um estudo de gargalos logísticos, o resultado mantém-se válido, uma vez que não houve investimentos maciços em infraestrutura no último ano e que a logística de abastecimento continua sendo a mesma daquela quando o trabalho foi concluído;
- 2) Por óbvio, o estudo não retrata as recentes projeções macroeconômicas e nem avalia os impactos da pandemia da COVID na demanda futura. Desta forma, é possível que o limite operacional de algumas infraestruturas, sinalizadas neste estudo para até 2030, seja observado em períodos subsequentes a esta data;
- 3) Em razão da complexa definição, não foram criados cenários especulando eventual forma de atuação dos possíveis compradores dos ativos de refino;
- 4) Como já mencionado, o trabalho considera a precificação por paridade internacional como premissa, calculada com base no custo total (produto + logística) para entrega do produto nos polos de abastecimento primário.

7. Anexos

- 1) Leggio - Resultados Cenário 2030 B PPI – jan/2019