

MEMÓRIA DE REUNIÃO

Data:	16/03/2020	Hora:	9:30 – 12:30
Local:	Ministério de Minas e Energia (Sala 952) e EPE (videoconferência) e ANP (videoconferência)		
Assunto:	Reunião sobre o tema prioritário “Infraestrutura” do Subcomitê Novo Cenário <i>Downstream</i> criado pelo CT-CB com agentes de distribuição e os importadores		
Convidados:	-		
Participantes:	Lista de presença anexa		

ASSUNTOS TRATADOS

1. O representante do MME iniciou a reunião agradecendo a presença e disponibilidade de todos e fazendo uma breve contextualização dos trabalhos do Subcomitê Novo Cenário Downstream, tema Infraestrutura para movimentação de derivados. Foram convidados para a reunião agentes de distribuição e os importadores, para que estes apresentassem suas propostas para o novo modelo do downstream, aberto, com enfoque na nova dinâmica após a venda das refinarias da Petrobras.
2. A seguir, foi feita uma rodada de apresentação dos presentes.
3. O representante do Sindigás iniciou sua apresentação agradecendo a oportunidade e fazendo uma contextualização com relação à questão de infraestrutura. Afirmou que a partir de 2016 a Petrobras indica a diminuição nos investimentos no abastecimento primário e ressaltou que é importante separar o GLP do restante dos produtos, já que este tem uma característica muito própria, principalmente quanto a questão de infraestrutura.
4. Indicou que os estudos realizados pelas empresas do setor indicaram a necessidade de avaliação da regulação, investimento privado, previsibilidade e segurança jurídica-regulatória, além da avaliação das restrições dos usos do GLP hoje ainda vigentes. Ressaltou que desde 2006 existe uma preocupação em relação à estrutura primária de abastecimento e é importante priorizar as discussões sobre o tema.
5. Citou que a importação representa 30% do volume comercializado e no novo cenário de mercado, com a privatização das refinarias, é fundamental do ponto de vista competitivo que existam portos para importação que possam fazer contestação de preços das refinarias, caso contrário haverá uma mudança de monopólio público para monopólio privado, o que deve ser visto com atenção.
6. Destacou os esforços desde 2013 na licitação de áreas para novos investimentos em GLP, porém que foram realizados em áreas existentes, o que não garantem a concorrência.
7. Ressaltou que 98% do GLP importado no Brasil entra por Suape e Alemoa (Santos), por motivo de escala, com possibilidade de um terceiro ponto de entrada de GLP no porto de Pecém.
8. A importação de GLP pelos portos de Suape e Santos é realizada pela Petrobras e operada pela Transpetro, porém informou que não existe uma total transparência na questão das tarifas cobradas ou mesmo no manejo da janela de importação. Salientou que o mercado de GLP é diferente dos mercados dos demais combustíveis líquidos, que possuem muitas alternativas para a importação em portos e tancagem, cujas instalações podem ser utilizadas por diferentes produtos, o que não ocorre no GLP, para o qual a instalação é dedicada. Citou, ainda, que o porto de Santos é o único ponto de contestação dos preços das refinarias Sudeste e é o único Ponto de abastecimento lógico que existe para o centro-oeste, que é deficitário em GLP.
9. O representante do Sindigás expôs que existe um potencial transformador no abastecimento primário, com melhora nos níveis de serviço, opções de oferta de qualidade e produto, como

- butano, propano, ou um mix, possíveis com a realização de investimentos privados, com melhorias de custos regionalmente e grande competitividade.
10. Sobre o cenário atual, citou que desde junho de 2017 a Petrobras passou a ter a política de preço atrelado ao mercado internacional, e que o fim dos preços diferenciados de GLP em março 2020, excelente decisão do CNPE, deram um norte importante na formação de preço, que é condição mínima para decisão de investimento e previsibilidade. Afirmou que existem estudos sobre os investimentos necessários no setor, porém sem a indicação adequada da direção que o mercado deve seguir.
 11. Indicou que é importante prever um prazo de transitoriedade, no qual as novas refinarias sob controle privado deverão ser observadas em uma sala de situação, criada na ANP, com o intuito de dirimir problemas naturais de um período de transitoriedade, de forma mais rápida possível, tendo em vista a mudança do papel da Petrobras no mercado.
 12. Ressaltou que o mercado de GLP é regionalizado, de forma que é difícil tratar do suprimento do país como um todo. Detalhou que a proposta da sala de situação deve acompanhar o suprimento mensal e que alterações no fornecimento por um agente devem ser indicadas com antecedência, para que o mercado atenda a demanda sem comprometer o abastecimento. Acredita que tal mecanismo seja necessário por um período de transitoriedade inicial, que deve ser definido pelo governo, até que o mercado tenha maturidade e possa se autorregular com relação ao abastecimento, preços, etc.
 13. Quanto aos ativos de infraestrutura de GLP pertencentes à Petrobras, entende que as regras de acesso, negociação de janelas para importação, devem ser claras, de forma a estimular o investimento privado em outros empreendimentos, já que a operação inicial desses agentes em Santos e Suape é fundamental, principalmente porque esses investimentos demandam tempo para serem realizados e a sala de situação deve estar atenta a isso.
 14. Ressaltou que é importante não confundir estoques estratégicos de operacionais, na visão das empresas do Sindigás os estoques operacionais são responsabilidade de cada empresa e são uma questão concorrencial, relacionada aos riscos de cada negócio. No seu entender, os estoques estratégicos são responsabilidade dos governos, pelo que foi comentado pelo representante do MME que o tema será objeto de estudo definido pelo CT-CB para o segundo semestre de 2020.
 15. Frisou que as propostas têm que ter sustentação econômica e que, além regras de análise de impacto regulatório, é necessário que haja benefício social, já que os valores envolvidos nesse mercado são consideráveis.
 16. Reforçou que é importante uma definição do modelo a ser seguido pelo mercado e citou, como exemplo, o questionamento feito pelo Sindigás ao governo em 2016 quanto a possibilidade de investimentos em terminais para abastecimento primário por pool de distribuidoras, para o qual não obtiveram resposta. Citou que mudanças de regras no decorrer de processos podem atrasar investimentos.
 17. Afirmou que a sala de situação deve procurar transformar as intenções dos agentes em compromissos, como por exemplo, termos de ajustamento de conduta, termo de compromisso de cessação, de forma a criar vínculos de obrigação, possibilitando que o mercado se ajuste e não haja comprometimento do abastecimento. Citou como exemplo hipotético o reposicionamento da Petrobras na importação de GLP, que poderia ser colocado em prática com um compromisso assinado, de forma a dar garantia aos agentes de mercado no investimento necessário ao atendimento dessa demanda com antecedência suficiente.
 18. Foi questionado pelo representante do MME se o fim da diferenciação de preços é suficiente para equalizar a questão dos preços e incentivar o desenvolvimento do mercado ou se existem outras ações regulatórias necessárias para tal, pelo que foi comentado que isso dá previsibilidade e possibilita estudar a importação. Definir infraestrutura, garantia acesso claro em Suape e

- Santos, terceiros trazer barcos GLP, tarifas claras e públicas, garante importação. Ainda percebe Dificuldade de negociar com Transpetro e Petrobras janelas de utilização desses terminais, sem isso não viabiliza importação. Em outros pontos já estão sendo viabilizadas soluções alternativas, como importação por via rodoviária, porém que não são expressivas nacionalmente.
19. Foi comentado que existe uma dificuldade para a previsibilidade dos preços praticados pela Petrobras em comparação com os preços internacionais e falta ação dos órgãos de governo, o que inviabiliza investimentos no setor.
 20. O representante da Nacional Gás iniciou sua exposição corroborando com o que foi apresentado pelo representante do Sindigás e ressaltando que o momento é decisivo para o GLP.
 21. Citou que a existe dependência das distribuidoras de GLP em relação à Petrobras, já que a esta responde por quase 100% da importação, o que não acontece em outros mercados, como do diesel, onde existe a atuação de outros agentes na importação. Frisou que, nesse contexto, existe uma incerteza das distribuidoras de GLP com a venda das refinarias. Sobre o preço, entende que podem ser igualadas janelas de oportunidade de importação, mas que é necessário garantir o acesso para viabilizar esse tipo de operação.
 22. Ressaltou que no TCC existe a previsão do acompanhamento da operação da transferência das refinarias para os adquirentes por um Trustee de Monitoramento, e entende que caberia à sala de situação proposta pelo Sindigás acompanhar também a oferta de GLP nesses casos, para que as novas estratégias de negócios não comprometam o abastecimento, por um período de transição, até que as questões de importação e acesso se resolvam.
 23. Destacou que é necessária previsibilidade já que a operação de importação leva tempo e a sala de situação pode viabilizar essa migração, além de garantir a continuidade dos contratos pelas novas refinarias.
 24. Foi questionado pelo representante do MME se a obrigatoriedade de informar à ANP com antecedência de 3 meses os contratos de GLP seria suficiente para o funcionamento do mercado, pelo que foi informado esse tempo não é suficiente para viabilizar importação sem riscos para o abastecimento na transição. Ressaltou que o tempo de transição deveria ser de 3 a 5 anos, de modo a viabilizar novos investimentos em infraestrutura.
 25. O representante do Sindicom iniciou sua apresentação destacando a importância de atenção com o sistema que funciona bem, sem histórico de desabastecimento, salvo pontos específicos, rapidamente supridos. É um modelo construído nas últimas décadas pelo poder público e privado, atendendo os consumidores com qualidade e segurança.
 26. Ressaltou que o setor enfrenta os desafios de logística, tributários e que enxergam mudanças para os próximos anos, com a atuação de novos agentes no suprimento, contestação via modais portuários, novas regras de mercado, novo papel da Agência Reguladora e agentes, e que o mercado já evoluiu em relação há 10 anos.
 27. Entende que o novo mercado contará com 6 a 8 agentes contestando o mercado que da Petrobras, e vice-versa, com competição também pelos agentes importadores. Defendem uma regra de transição, evitando mudanças abruptas, ressaltando que o mercado terá uma dinâmica diferente da que acontece hoje, com a Petrobras deixando de atuar como garantidora do suprimento nacional, pelo que é necessário definir uma regra para as entregas para um funcionamento adequado do mercado. Comentou que a alguns dispositivos constantes na revisão da Portaria ANP nº 251/2000 trouxeram desconforto ao mercado e pode ocasionar desinvestimento, o que será discutido com a Agência, e destacou que é fundamental realizar Análise de Impacto Regulatório e Análise de Resultado Regulatório nesses processos de alteração.
 28. Foi apresentado o crescimento esperado de oferta e demanda 2029, apontando como pontos críticos a atração de investimentos para refino e logística, destravamento da infraestrutura,

- política para os biocombustíveis, agilidade no licenciamento ambiental e melhoria no ambiente concorrencial.
29. No âmbito da distribuição, apresentou o mapa do país com os principais elementos da cadeia, que conta com 157 distribuidoras, 290 bases/terminais, 200 bases em aeroportos, mais de 7.000 km de dutos e 14.000 km de ferrovias, 40.990 Postos Revendedores e 421 TRR's e apontou que para uma transição para abertura do refino, será necessária uma revisão regulatória, com prioridade para a garantia de abastecimento e aprimoramento do modelo tributário. Estimam também que serão necessários 84 bilhões de reais em investimentos no setor em 10 anos e que a redução de sonegação e inadimplência no mesmo período seria de 70 bilhões, de forma que não é possível desassociar os temas.
 30. Ressaltou que a desconcentração no refino pode transformar o mercado, se for bem trabalhada, que a produção e importação possuem alta concentração no refino, que causa desafio na precificação a PPI e baixa atratividade da importação de produtos; na logística primária destacaram a existência de agente dominante, principalmente em dutos e necessidade de regras de acesso efetivo a ativos essenciais.
 31. Na Distribuição, apontou concentração baixa a moderada, com mercado composto por empresas de atuação nacional e regional, com entrada recente de novos players, frisando que a concentração deve ser analisada regionalmente.
 32. Apontou a necessidade de investimentos, de acordo com estudo da consultoria Leggio, para suportar demanda prevista até 2029 em dutos (R\$ 3,2 bilhões), terminais portuários (R\$ 1,6 bilhão), ferrovias (R\$ 3,9 bilhões), produção de biocombustíveis (R\$ 38,5 bilhões), infraestrutura multissetorial (R\$ 37,2 bilhões), totalizando R\$ 84 bilhões, dentre os quais investimentos das distribuidoras filiadas ao Sindicom em licitações portuárias na ordem de R\$ 1,2 bilhão, considerando apenas os gargalos existentes atualmente.
 33. Destacou, além dos gargalos da infraestrutura, as questões prioritárias na abertura do Refino, como papéis e responsabilidades dos agentes, como serão os fluxos físicos e os leilões de biodiesel, como será feita a garantia do abastecimento e os estoques na cadeia, para os quais deverá ser diferenciado estoques estratégicos dos operacionais, na área "competição entre agentes", como se darão os contratos de fornecimento e a verticalização nos diversos elos, tratar os monopólios regionais e a questão do acesso a ativos essenciais, na área "intervenção do Estado", a interação entre Petrobras e novos refinadores e na área "nível de serviço ao consumidor", a qualidade dos produtos.
 34. Citou que o tratamento tributário também deve ser prioridade, é preciso avaliar a simplificação tributária, monofasia dos tributos federais e estaduais e a inadimplência, além de garantir a aplicação efetiva da lei.
 35. Por fim, ressaltou que o mercado de downstream tem grande relevância para a economia brasileira, pela expectativa de crescimento e necessidade de investimento e adequação da dinâmica competitiva, que devem ser priorizados os temas concentração em suprimento e logística primária, não conformidade em tributos com impacto relevante na isonomia concorrencial e infraestrutura logística ainda com oferta insuficiente.
 36. Além disso, apontou que a multiplicidade de oferta no suprimento de derivados, a expansão e acesso efetivo à logística primária devem ser priorizados e demandarão esforços com elevada interdependência. Ressaltou também que qualquer remoção de barreiras regulatórias deve ser avaliada junto com o mercado e sociedade, com equilíbrio entre regulação e competitividade em prol do consumidor.
 37. O representante da Brasilcom iniciou sua exposição afirmando que apoiam o movimento de desconcentração das refinarias, ressaltando a complexidade do processo, de forma que é importante definir como será se dará essa operação e que encomendaram um estudo sobre o

- assunto à PUC/RJ, que será apresentado ao subcomitê. Destacou como pontos de atenção a complexidade logística em função do biocombustível e a sonegação fiscal.
38. Frisou que existe um gargalo na infraestrutura, crescente a medida que a demanda por combustíveis aumenta, o que denota claramente a necessidade por investimento, o que só acontecerá caso haja previsibilidade, bem como acesso a infraestrutura, transparente e inclusivo, permitindo a existência de pequenas, médias e grandes empresas. Afirmou que existe receio com a existência de monopólios regionais privados, embora a direção das mudanças no mercado seja correta, competitivo, aberto e desconcentrado, pelo que vê necessário um período de transição, com incentivo a construção de infraestruturas, crescimento dos players regionais e aumento da competitividade, já que o desenvolvimento de infraestrutura demanda tempo.
 39. A representante da Abicom iniciou sua exposição fazendo breve apresentação da associação, que representa 9 importadoras, com objetivo de promover o desenvolvimento do setor de combustíveis líquidos no Brasil, com foco na expansão e garantia do abastecimento nacional e incentivando investimentos.
 40. Apresentou um panorama do mercado brasileiro, dependente do volume externo para o abastecimento nacional, com destaque para as importações de óleo diesel e gasolina em 2019, que apresentaram recorde na séria histórica, o que denota a importância dos agentes de importação para o setor.
 41. No aprimoramento regulatório, afirmou que existe uma insegurança jurídico-regulatória que inibe investimentos dos importadores. Apesar de reconhecer os avanços da Resolução ANP nº 777/2019, entende que a norma trouxe um desequilíbrio entre os agentes, exemplificado com a apresentação de quadro comparativo entre as atividades permitidas aos produtores, distribuidores e importadores, de forma que indicou necessidade de adequação desse cenário, já que a atuação dos importadores foi restringida, na visão da Associação.
 42. Sugeriu a possibilidade de importação de produtos misturados com biocombustíveis, o que traria ganhos logísticos, já que a traria a oferta próxima aos portos, melhorando o custo ao consumidor final.
 43. Comentou, ainda, sobre a obrigação contratação de percentual compulsória, instituída pela Resolução ANP nº 67/2011, que impede o desenvolvimento do mercado spot de etanol anidro, e que acerca da esta exclusão do acesso dos importadores às cotas com isenção de imposto de importação, instituída pela Resolução CAMEX nº 01/2019, o que torna inviável economicamente manter e comprovar os estoques previstos pela ANP na Resolução nº 67/2011, pelo que solicitou a revisão do texto do art. 10, desobrigando os importadores de etanol a manter estoques de etanol anidro, baseado no volume comercializado com as distribuidoras no ano anterior.
 44. Sobre os gargalos logísticos, apresentou os principais portos do país e ressaltou que a infraestrutura portuária é muito sensível e importante para o desenvolvimento do mercado. Afirmou que é importante buscar a diversificação de fornecedores para trazer maior competitividade ao mercado, contudo, o plano de desinvestimentos da Petrobras não é suficiente para resolver plenamente o problema da competição no abastecimento primário, pelo que é importante que as regras sejam claras e informadas com antecedência para que a desenvolvimento de infraestrutura se viabilizem.
 45. Destacou que é fundamental uma fase de transição, com forte presença do agente regulador, com estabelecimento de medidas de efeito imediato para garantir a competitividade na comercialização de derivados até a finalização da venda das unidades de refino.
 46. Apontou como pontos essenciais para estabelecimento de mercados competitivos a previsibilidade, principalmente em relação à precificação, já que a defasagem em relação aos preços internacionais ainda é grande, principalmente nos movimentos de alta, além da segurança jurídica, a isonomia entre os agentes e a transparência.

47. A representante do MME solicitou esclarecimentos quanto à possibilidade de produtor e distribuidor importar produto misturado, pelo que foi comentado que pelo texto da Resolução ANP 777/2019 estes agentes poderiam importar o produto que comercializa, pelo que a Abicom entende que essa possibilidade existiria, porém na prática não está ocorrendo. Em relação aos preços de paridade de importação, foi questionado se a Abicom informou o seu acompanhamento ao Cade, após a celebração do TCC, pelo que foi informado que foram enviados ofícios tanto para o Cade quanto para a ANP, já que a Petrobras se comprometeu a praticar preços que demonstrem isonomia competitiva.
48. Foi comentado que hoje a Petrobras atende o mercado de forma nacional e que existe a impressão que a precificação não é adequada nas regiões onde não existe concorrência, compensada pelo equilíbrio no preço médio nacional, o que prejudica a importação. O novo cenário com a venda das refinarias será mais complexo, com ótimos regionais diferentes do ótimo nacional praticado hoje, de forma que é necessário que haja uma coordenação das várias iniciativas de revisão regulatórias do setor.
49. O representante da Granpetro iniciou sua exposição ressaltando que sua contribuição focaria na infraestrutura relativa ao combustível de aviação. Informou que os aeroportos do Sudeste respondem por 70% do consumo desse combustível, segundo dados da ANP, e que a venda das refinarias, todas fora dessa região, não trará novos players para concorrer com a Petrobras nesse mercado.
50. Além disso, ressaltou que a importação exige uma infraestrutura com características peculiares, por conta da qualidade e rastreabilidade, e caso não haja compartilhamento dessa infraestrutura, será inviável haver contestação da Petrobras, principalmente em razão da escala, ou seja, não haverá alteração desse mercado no novo cenário, com manutenção do monopólio e concentração na distribuição, com 3 empresas.
51. Frisou também que é necessário dar acesso a infraestrutura do aeroporto, além do acesso à infraestrutura portuária e dutoviária, para que haja mais oferta, competição, com reflexo na redução dos preços dos combustíveis e participação de empresas aéreas internacionais no mercado brasileiro. Caso contrário, destacou a possibilidade da Petrobras praticar preços diferenciados.
52. O representante do MME agradeceu as contribuições e indicou que o CT-CB deliberou pela criação de um subcomitê para tratar do fornecimento de QAV, porém que as questões de infraestrutura serão recepcionadas pelo subcomitê do Novo Cenário Downstream – tema Infraestrutura.
53. A representante do MME apresentou pontos de atenção e solicitou aos participantes o envio de contribuições de propostas efetivas para os problemas apontados pelo mercado, com destaque para transição para o novo cenário do downstream, acesso a infraestrutura, novas áreas portuárias a serem desenvolvidas e preço. Ressaltou que é importante avaliar ações para sanar problemas no mercado que podem ser vistas como interferência, acabando por ter efeito contrário de afastar investimentos.
54. Sobre o abastecimento de GLP, que possui dois portos principais de entrada de produto, ressaltou a importância que o mercado apresente propostas para regras de transição, incluindo a possível licitação do terminal de Alemoa, que hoje é operado pela Transpetro em Santos e que possui infraestrutura de GLP, e possibilidade de importação por outros agentes em Suape.
55. O representante do Sindigás apresentou como propostas efetivas a necessidade de avaliação de regulamentos que não estão adequados, criação sala de situação com participação dos agentes para o momento de transição, com apresentação de soluções dinâmicas para os problemas de abastecimento, utilização de acordos firmados pelos agentes, atuação das autoridades de defesa da concorrência quanto a prática de preços abusivos, reestruturação da mediação e arbitragem,

licitação do terminal de Alemoa, no que tange a GLP, deveria se dar como terminal especializado, que tem características específicas, e para Suape informou que as empresas devem apresentar solicitação de acesso à Petrobras.

56. O representante da Granpetro ressaltou que é necessária uma transição efetiva para que o mercado não permaneça com a condição monopolista, e que o livre acesso com regras claras e isonômicas, com solução de conflitos de forma rápida, e regras tarifárias, com criação de um mercado interno que atraia novos players internacionais.

O representante do Sindicom apontou que a solução da sala de situação é interessante, o que pode evitar incertezas no mercado no período de transição, e que pilares devem ser estruturados desde o início, que as propostas dos agentes são apresentadas para garantir os investimentos, com visão de longo prazo. Citou a insegurança trazida pela proposta da revisão da Portaria 251/2000, que pode afetar a venda das refinarias, e que a previsibilidade dos preços é fundamental para a atração de investimentos e que os sinais já indicam a prática de preços livres, sem interferência do Estado e com competição.

57. A representante da Abicom reforçou que a previsibilidade do preço é fundamental para atração de investimentos e que garantir isso é mais importante que garantir o livre acesso a infraestrutura, corroborando que a sala de situação pode ser útil na avaliação dessas questões. Também apontou que questões tributárias podem impedir a atuação isonômica dos agentes na importação, pelo que foi acompanhada pelo representante da Granpetro, que expôs exemplo da Secretaria de Fazenda de São Paulo, que dá tratamento diferente para do QAV importado e nacional, exigindo pagamento antecipado, impedindo a concorrência.

58. Os representantes do MME agradeceram as contribuições e reforçaram a importância de materializar o envio de contribuições para o subcomitê e foi encerrada a reunião.

ANEXOS

1. Listas de presença MME e EPE



MINISTÉRIO DE
MINAS E ENERGIA





MINISTÉRIO DE
MINAS E ENERGIA

