



SUBCOMITÊ
ABASTECIMENTO DE
COMBUSTÍVEIS DE AVIAÇÃO

JANEIRO DE 2021

MINISTÉRIO DE
MINAS E ENERGIA



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL

Comitê Técnico Integrado para o Desenvolvimento do
Mercado de Combustíveis, demais Derivados de
Petróleo e Biocombustíveis (CT-CB)

**RELATÓRIO DE ATIVIDADES:
ABASTECIMENTO DE COMBUSTÍVEIS
DE AVIAÇÃO**

ao Conselho Nacional de Política Energética
(Decreto nº 9.928, de 22 de julho de 2019).

Brasília
Janeiro de 2021





Ministério de Minas e Energia

Ministro

Bento Costa Lima Leite de Albuquerque Júnior

Secretária Executiva

Marisete Fátima Dadald Pereira

Secretário de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

José Mauro Ferreira Coelho

Ministério de Minas e Energia - MME
Esplanada dos Ministérios, Bloco U - 8º andar
70.044-902 - Brasília - Distrito Federal
Tel.: +55 (61) 2032 5555
www.gov.br/mme

SENACON



PROGRAMA DE
PARCERIAS DE
INVESTIMENTOS **PPI**



**MINISTÉRIO DE
MINAS E ENERGIA**

**MINISTÉRIO DA
AGRICULTURA, PECUÁRIA
E ABASTECIMENTO**

**MINISTÉRIO DA
INFRAESTRUTURA**

**MINISTÉRIO DA
ECONOMIA**

CASA CIVIL



Representantes do CT-CB

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA (COORDENAÇÃO)

MARISA MAIA DE BARROS
DEIVSON MATOS TIMBÓ

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

ALEXANDRE GHEVENTER
GUSTAVO HENRIQUE FERREIRA

MINISTÉRIO DA ECONOMIA

GUSTAVO GONÇALVES MANFRIM
MAURÍCIO MARINS MACHADO

MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA

RAFAELA HELCIAS CORTES SOARES
KARÊNINA MARTINS TEIXEIRA DIAN

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO

CID JORGE CALDAS
SILVIO FARNESE

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE

JOSÉ LEONARDO MANISCALCO
SAMUEL VIEIRA DE SOUZA

SECRETARIA ESPECIAL DO PROGRAMA DE PARCERIA DE INVESTIMENTOS

HUGO MANOEL MARCATO AFFONSO
ODENIR JOSÉ DOS REIS

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS

CEZAR CARAM ISSA
BRUNO CONDE CASELLI

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA

RICARDO MEDEIROS DE CASTRO
FERNANDO DANIEL FRANKE

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA

MARCELO CASTELLO BRANCO CAVALCANTI
RAFAEL BARROS ARAUJO

Representantes do Subcomitê e Colaboradores

MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA

(COORDENAÇÃO)

ANDRÉ MENEZES
CLÉBER MARTINEZ
EDUARDO NOBREGA
JACKELINE OLIVEIRA
KARLA BRANQUINHO
RAFAELA HELCIAS CÔRTEZ (COORDENADORA)
RICARDO FONSECA
RICARDO ROCHA
RODRIGO ALENCAR

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA

DANIELLE LANCHARES ORNELAS
PEDRO HENRIQUE MILHOMEM COUTINHO

MINISTÉRIO DA ECONOMIA

CLAUDIO NAVARRO
EDIE ANDREETO JUNIOR
GUSTAVO GONÇALVES MANFRIM
MIGUEL CRISOSTOMO BRITO LEITE
PATRÍCIA PEREIRA
THALITA CLEMENTE COUTO

ANAC

ALEXANDRE MENDES COSTA
BRUNO CARVALHO GUEDES PEREIRA
FREDERICO RIBEIRO
GUILHERME NATIVIDADE HECHT
JOSÉ BARRETO DE ANDRADE NETO

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO

CID JORGE CALDAS

ANP

DIOGO VALERIO
EDUARDO ROBERTO ZANA
FABIO VINHADO
HELIO BISAGGIO
JADER PIRES VIEIRA DE SOUZA
JARDEL FARIAS DUQUE
JESSICA GONÇALVES OLIVEIRA
JULIO NISHIDA
LORENA MENDES DE SOUZA
RODRIGO MILÃO DE PAIVA
RUBENS CERQUEIRA DE FREITAS
THIAGO KARASHIMA

EPE

CARLOS EDUARDO R. DE MENDONÇA LIMA
MARCELO C. B. CAVALCANTI
PATRICIA FEITOSA BONFIM STELLING

CADE

RICARDO MEDEIROS DE CASTRO
FERNANDO DANIEL FRANKE

SENACON

ANDREY FREITAS

SPPI

LEONARDO RAFAEL MACHADO DE FREITAS MACIEL

Aviso: O presente relatório reflete a opinião técnica de servidores da ANP e da ANAC, porém não representa o posicionamento das Agências Reguladoras e tampouco cria vínculo com as suas agendas regulatórias, tendo o condão de subsidiar a formulação de medidas e ações voltadas para o desenvolvimento do mercado de combustíveis.

Agradecimentos

Durante os meses de março a outubro de 2020, foram realizadas uma série de reuniões com diversos agentes do setor, associações, órgãos governamentais e outros interessados, que propiciaram o compartilhamento de diferentes visões e perspectivas acerca do abastecimento nacional de combustíveis de aviação, subsidiando a elaboração deste estudo.

Nesse sentido, agradecemos a todos aqueles que não mediram esforços no sentido de colaborar com a consecução dos objetivos deste trabalho, em especial às instituições a seguir, seja por meio da participação em reuniões e/ou do oferecimento de subsídios técnicos detalhados, o que permitiu conferir aderência desta importante realização à realidade do setor. As contribuições do setor foram fundamentais para enriquecer a qualidade das discussões e das análises realizadas que culminaram com a edição do presente relatório.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS AÉREAS
ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE TRANSPORTE AÉREO
ASSOCIAÇÃO LATINO AMERICANA DE TRANSPORTE AÉREO
AVIATION FUEL SERVICES GMBH
CLH SERVICIOS DE AVIACIÓN
COMPAÑÍA ESPAÑOLA DE PETRÓLEOS
GRAN PETRO DISTRIBUIDORA DE COMBUSTÍVEIS
LEVORATO MARCEVAGGI
PUMA ENERGY
RAÍZEN
TERPEL
WORLD FUEL SERVICES

Sumário

Estudos do Subcomitê Abastecimento de Combustíveis de Aviação

Sumário

| | |
|--|----|
| Sumário Executivo | 8 |
| 1. Introdução..... | 11 |
| 2. Mercado Nacional de Querosene de Aviação (QAV) | 13 |
| 2.1. Fornecimento de QAV | 16 |
| 2.1.1. Produção Nacional de QAV | 18 |
| 2.1.2. Importação de QAV | 21 |
| 2.1.2.1. Infraestrutura Portuária..... | 25 |
| 2.1.2.2. Acesso aos Terminais Aquaviários..... | 26 |
| 2.1.2.3. Especificação de QAV (JET-A1) | 27 |
| 2.2. Distribuição de QAV | 29 |
| 2.2.1. Acesso ao QAV por Novos Agentes nas Refinarias | 30 |
| 2.2.2. Acesso ao QAV por Novos Agentes em Terminais Aquaviários | 31 |
| 2.2.3. Acesso ao QAV por Novos Agentes em Terminais Terrestres | 31 |
| 2.2.4. Acesso ao QAV por Novos Agentes aos Dutos de Transporte | 32 |
| 2.2.5. Acesso aos PAAs por Novos Agentes..... | 33 |
| 2.2.5.1. Modelos para Comercialização e Armazenamento de QAV em Aeródromos | 37 |
| 2.2.5.2. Acesso às Infraestruturas Aeroportuárias | 38 |
| 3. Considerações finais e recomendações | 41 |

Sumário Executivo

O presente Relatório apresenta o resultado dos trabalhos do **Subcomitê Abastecimento de Combustíveis de Aviação** (doravante referenciado como “Subcomitê de Aviação”) e tem por objetivos descrever a cadeia de fornecimento e distribuição de combustíveis de aviação, relatar os posicionamentos das partes interessadas, bem como propor iniciativas para promoção da competitividade neste mercado.

O Subcomitê de Aviação, coordenado pelo Ministério da Infraestrutura (Minfra), foi criado sob os auspícios do Comitê Técnico Integrado para o Desenvolvimento do Mercado de Combustíveis, demais Derivados de Petróleo e Biocombustíveis (CT-CB), coordenado pelo Ministério de Minas e Energia (MME) e instituído por meio do Decreto nº 9.928/2019. Compete ao CT-CB a elaboração de estudos para subsidiar a formulação de políticas públicas destinadas à garantia do abastecimento nacional de combustíveis e desenvolvimento do mercado, bem como para o aprimoramento do normativo regulatório do setor.

Desse modo, o CT-CB é o foro adequado para a formulação de propostas voltadas para a promoção da concorrência, atuando na diversificação de atores e na atração de investimentos no setor de combustíveis. Ressalta-se que o CT-CB é o principal fórum para a execução dos trabalhos da iniciativa Abastece Brasil, liderada pelo MME por meio do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE). A iniciativa tem por objetivo fomentar o desenvolvimento do mercado de combustíveis e garantir a segurança do seu abastecimento. Um dos desafios desse colegiado consiste na elaboração de estudos sobre modelos de negócios e arranjos societários entre agentes regulados para subsidiar a formulação de medidas voltadas para o aumento da competitividade do setor de combustíveis.

Para o ano de 2020, o CT-CB estabeleceu como pauta prioritária os desafios do segmento *downstream* frente à venda de parte das refinarias da Petrobras, tendo deliberado pela criação de três subcomitês:

- Novo cenário do *Downstream*, com enfoque nos temas “Comercialização de biodiesel”, “Infraestrutura para movimentação de derivados” e “Estoques”, coordenado pelo MME;
- Combate à sonegação e à adulteração de combustíveis, coordenado pelo MME;
- **Abastecimento de Combustíveis de Aviação, coordenado pelo Minfra.**

Nesse sentido, este grupo de trabalho buscou identificar as principais barreiras à entrada de novos atores, com o objetivo de estimular a concorrência e, assim, promover a redução dos custos deste combustível. Entre março e outubro de 2020, o Subcomitê de Aviação reuniu-se em seis oportunidades para debater temas específicos e ouviu doze¹ agentes do setor privado, ao longo de dez encontros. As memórias de reunião e apresentações realizadas estão disponíveis no site da

¹ IATA, ALTA, ABEAR, Gran Petro, Raízen, Levorato Marcevaggi, Puma Energy, Aviation Fuel Services GMBH, CEPSA, Terpel, CLH Aviación e World Fuel Services.

iniciativa Abastece Brasil². Também no site da iniciativa podem ser consultadas as contribuições enviadas pela [CLH Aviación](#)³ e pela [Gran Petro](#)⁴.

O Subcomitê de Aviação debruçou-se sobre as diversas etapas da cadeia de suprimentos de QAV e o desenvolvimento dos trabalhos partiu do que já havia sido apresentado pelo Grupo Técnico (GT) conjunto entre a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) sobre a regulação das instalações de armazenamento de combustíveis de aviação em aeroportos, sua operação, modelos de acesso a entrantes e regras de transição (doravante referenciado como “GT ANP/ANAC”).

O estudo do referido GT, apresentado por meio da [Nota Técnica Conjunta nº 001/2019/ANP-ANAC](#)⁵, teve natureza diagnóstica e avaliou os principais fatores que influenciam nos custos do QAV ao longo da sua cadeia de valor. Os principais fatores identificados foram: o preço no produtor, os tributos estaduais e federais incidentes ao longo da cadeia de comercialização, os custos e despesas operacionais de cada empresa, e as margens de distribuição e revenda. O Quadro 1 apresenta os principais problemas identificados pelo estudo técnico do GT ANP/ANAC.

Quadro 1 - Principais problemas identificados pelo GT de Aviação coordenado pela ANP e a ANAC.

| Preço do QAV | Acesso ao QAV | Acesso à Infraestrutura nos Aeródromos |
|---|---|---|
| Preço do fornecedor. | Entrega exclusivamente por dutos da refinaria para as bases primárias. | Acesso à rede de hidrantes (dutos internos). |
| Necessidade de reforma tributária e programas estaduais de incentivos fiscais. | Infraestrutura deficiente nos portos para recebimento de produto importado. | Acesso à tancagem (<i>pool</i> de distribuição). |
| Custos logísticos: margem bruta medida pela ANP (9,97%). | Controle da Transpetro sobre a infraestrutura de transporte. | |

Fonte: NT Conjunta nº 001/2019/ANP-ANAC. Elaboração DPR/SAC.

Com base na análise situacional elaborada, as recomendações apresentadas foram as seguintes:

X.1 – Ampliar a divulgação de informações do setor de combustíveis de aviação para melhorar a tomada de decisão do mercado e dos órgãos de governo.

X.2 – Estender os estudos do modelo (ou modelos) adotado, para alteração regulatória da ANP.

X.3 – Criar grupo de trabalho próprio ou incluir no escopo deste GT de Aviação o estudo sobre os problemas envolvendo a distribuição de GAV.

²<http://www.mme.gov.br/web/guest/secretarias/petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis/acoes-e-programas/programas/abastece-brasil/subcomites>

³http://antigo.mme.gov.br/documents/36220/1123444/CLH_Aviacion_Aviation_fuel_logistics_recommendations.pdf/47ec5f9c-efac-4430-0a43-ce30ddaadb5e

⁴http://antigo.mme.gov.br/documents/36220/1123444/Contribui%C3%A7%C3%A3o_Ferres_e_GP_infraestruturas_de_combustiveis_versao_publica_consolidada.pdf/aecf3d90-7f80-5384-33ad-41a6e56f7d07

⁵http://antigo.mme.gov.br/documents/36220/1123444/Nota_Tecnica_Conjunta_001_2019_ANP_ANAC-compactado.pdf/f232b1da-af68-3481-0cb8-b33380da6058

Também serviu de subsídio a este documento o [Relatório de Atividades do Subcomitê Novo Cenário Downstream⁶](#), tema infraestrutura para movimentação de derivados do petróleo (doravante referenciado como “Subcomitê de Infraestrutura”), que desenvolveu estudo sobre as condições de acesso à infraestrutura para a movimentação de derivados à luz do processo em curso de promoção de um mercado mais aberto, dinâmico e com maior pluralidade de agentes no segmento *downstream*, decorrente do desinvestimento da Petrobras. Assim, muitas das discussões e análises realizadas abordam questões comuns ao Subcomitê de Aviação.

Desse modo, inicialmente é apresentada breve **Introdução** sobre o desenvolvimento recente da aviação civil brasileira, a importância dos combustíveis na estrutura de custos das empresas aéreas e na agenda de competitividade do setor.

Em seguida, o **Mercado de QAV** é abordado nas seções 2.1 e 2.2 sob as óticas do fornecimento do combustível e acesso às infraestruturas de distribuição.

A **Seção 2.1** analisa a situação do refino e importação de QAV, sendo três pontos principais abordados: a infraestrutura portuária, o acesso aos terminais portuários e a especificação do combustível a ser comercializado no Brasil, a qual influencia na oferta internacional.

A **Seção 2.2** aborda a regulamentação e os entraves relacionados ao acesso às infraestruturas de distribuição: retirada de produto a partir das refinarias, terminais aquaviários e terrestres; dutos de transporte; e Parques de Abastecimento de Aeronaves (PAA).

A **Conclusão** aborda os principais pontos com potencial para facilitar a entrada de novos agentes e promover maior contestabilidade do mercado. Cumpre ressaltar que nenhuma recomendação altera as diretrizes ou o funcionamento do setor de combustíveis. Assim, tratam-se de propostas a serem consideradas, bem como seus impactos devidamente analisados, quando da implementação de políticas públicas e alterações regulatórias.

Destaca-se, por fim, que o trabalho do Subcomitê de Aviação não esgota as discussões sobre os temas analisados, de forma que este Relatório busca apresentar um retrato da cadeia de suprimentos de QAV e da visão dos diversos atores que a integram, dos setores público e privado.

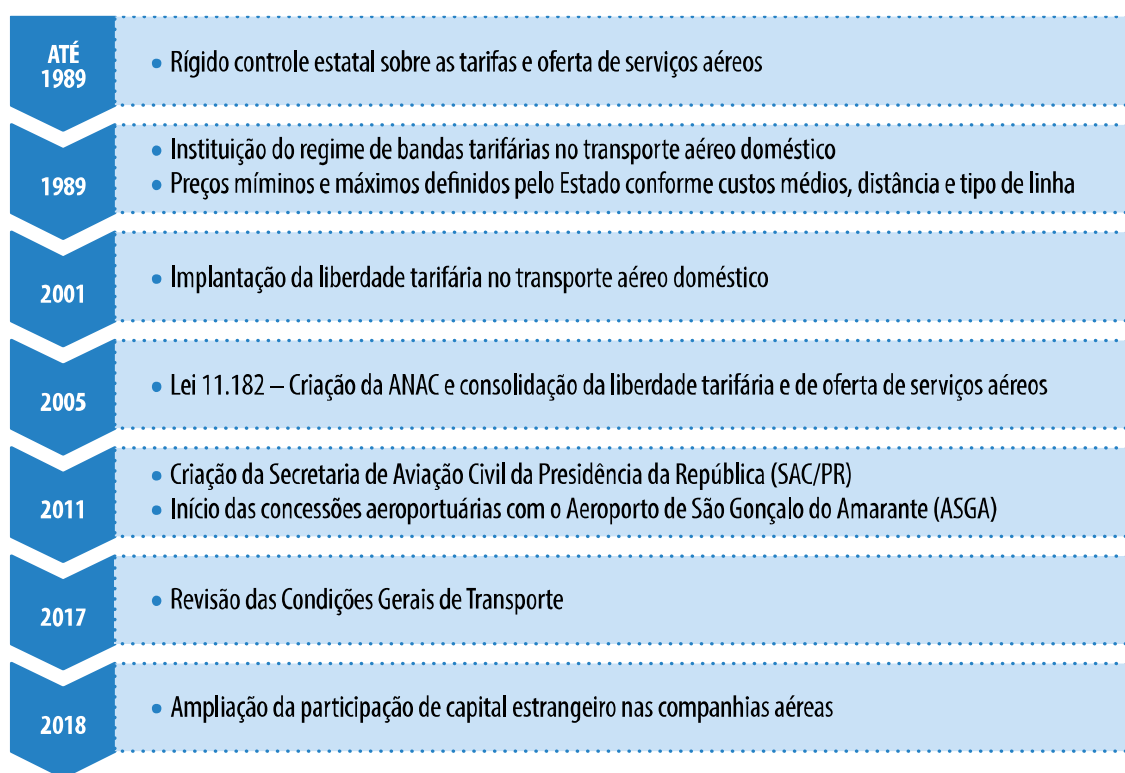
⁶<http://antigo.mme.gov.br/documents/36220/1049490/Relat%C3%B3rio+NCD+Comercializa%C3%A7%C3%A3o+de+Biodiesel+-+atualizacao+26out2020+%28formatacao%29.pdf/25c1f3eb-3a71-1aba-97d6-fbda9ee39530>

1. Introdução

Nos últimos anos, a aviação civil brasileira acompanhou e impulsionou o desenvolvimento socioeconômico do País, o que se traduziu em 119 milhões de passageiros pagos em 2019, ante 38 milhões em 2002, conforme informações da ANAC⁷. A inclusão de novos usuários ao transporte aéreo foi amparada por um gradual processo de desregulamentação, que permitiu a criação de novas soluções pelas empresas aéreas e a diversificação da oferta, mediante uma redução de 55% no valor da tarifa aérea real no mesmo período⁸.

A política de menor intervenção no setor se consolidou em 2018, com a abertura do mercado nacional a investidores que percebam seu potencial, independentemente de sua origem. A Figura 1 apresenta breve histórico da abertura de mercado nacional de aviação civil e sua evolução legal e regulatória.

Figura 1 - Evolução legal e regulatória do setor de aviação civil nacional.



Fonte: DPR/SAC.

Do ponto de vista de fundamentos econômicos, o setor de aviação civil é intensivo em capital, com margens de lucro estreitas e com demanda elástica, sensível às variações nos preços das passagens ofertadas. Apesar de todo o avanço observado, há ainda diversas questões com potencial para reduzir ineficiências e perdas que merecem atenção.

⁷ Fonte: Consulta interativa ANAC - <https://www.anac.gov.br>.

⁸ Fonte: Consulta interativa ANAC - <https://www.anac.gov.br>.

Neste sentido, o MInfra tem desenvolvido e apoiado um extenso conjunto de medidas relacionadas ao desenvolvimento da aviação civil brasileira, tais como a concessão de aeroportos à iniciativa privada, os investimentos em aeroportos regionais por meio do Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC), a regularização de instrumentos de outorgas aeroportuárias, o planejamento e a realização de estudos sobre o mercado de transporte aéreo e a alterações no marco legal da aviação civil para permitir mais investimentos. Tema de igual relevância é a proposição e implementação de políticas públicas que contribuam para a redução do custo operacional de empresas aéreas brasileiras.

Não por acaso, a melhoria nas condições de oferta de combustíveis de aviação se tornou pauta prioritária no âmbito dessa agenda de competitividade: o combustível corresponde ao item mais significativo nos custos e despesas de voo e, em 2018, representou 32% dos custos das empresas aéreas brasileiras⁹.

Assim, a criação do Subcomitê de Aviação organizou as iniciativas e discussões em andamento a respeito da temática em um único fórum, que conta com a participação dos diversos órgãos que compõem o processo decisório relacionado à cadeia de suprimentos de QAV.

Além do presente Relatório refletir o esforço despendido nos últimos meses pelo Subcomitê e materializar o trabalho realizado, considera-se que o processo de elaboração em si contribuiu para aproximação dos múltiplos atores e para o amadurecimento da discussão.

⁹ Fonte: Anuário da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC (2018).

2. Mercado Nacional de Querosene de Aviação (QAV)

Em função do isolamento social e fechamento de fronteiras pela pandemia da Covid-19, a demanda por serviços aéreos sofreu um impacto sem precedentes. Conforme dados da ANAC¹⁰, de abril a agosto de 2020, houve redução de 88,5% no número de passageiros transportados no mercado doméstico e 97,6% no internacional, tendo sido o mês de abril o ápice da crise. Apenas na região da América Latina e Caribe as perdas econômicas já somam 3,5 bilhões de dólares¹¹.

Não obstante, espera-se que ao longo do tempo esses efeitos sejam revertidos e a aviação volte a apresentar os resultados positivos observados ao longo da última década. Em um cenário positivo, estudos preliminares da Organização de Aviação Civil Internacional (OACI) indicam a retomada do setor aos níveis pré-pandemia a partir de 2024. Nota técnica da EPE, intitulada “Impactos da pandemia de Covid-19 no mercado brasileiro de combustíveis”, aponta na mesma direção. A Nota apresenta três trajetórias para a demanda brasileira de combustíveis entre 2020 e 2022 e aponta, em sua trajetória Cronos, uma dinâmica mais lenta na diminuição dos casos de Covid-19 no Brasil, com aumento progressivo da circulação de pessoas, regresso às atividades laborais, retorno do comércio mundial e mudanças parciais de comportamento na sociedade brasileira. Nesta trajetória, as vendas de QAV alcançarão os volumes históricos após 2022¹².

Historicamente, o Brasil depende da produção externa para suprir toda sua demanda por QAV. Conforme análise dos dados disponibilizados pelo Anuário Estatístico da ANP (2020), em 2010 a dependência chegava a 29%, percentual que foi sendo reduzido ao longo dos anos, alcançando seu menor valor em 2017, com apenas 9% do combustível utilizado proveniente de importações. Em 2019, essa participação foi da ordem de 15%.

A partir de dados e estimativas para o RTK¹³ constantes no Plano Aeroviário Nacional (PAN 2018), a ANAC projetou para o período entre 2018 e 2050 um crescimento acumulado do consumo de querosene de aviação, em voos domésticos e internacionais, de 207,91%, o que equivale a uma demanda por 13.203.000 toneladas de QAV¹⁴ no ano de 2050, ou 16,5 bilhões de m³ de combustível. Apesar dessas projeções não considerarem os efeitos da pandemia no setor, tendo em vista tratar-se de análise de longo prazo, entende-se que parte dos impactos da crise atual podem se dispersar no tempo.

No mercado brasileiro de combustíveis e derivados de petróleo vigora, desde 2002, o regime de liberdade de preços, que são definidos em ambiente de mercado competitivo. Contudo, os segmentos de produção, importação e distribuição de derivados de petróleo ainda permanecem bastante concentrados.

Durante as discussões no Subcomitê de Aviação, diversos participantes do setor privado afirmaram considerar que o preço do QAV no Brasil é um dos mais caros do mundo, em grande

¹⁰ Fonte: Consulta interativa ANAC – acesso realizado no dia 19/09/2020.

¹¹ Fonte: <https://data.icao.int/coVID-19/airports.htm>

¹² Fonte: <https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/impactos-da-pandemia-de-covid-19-no-mercado-brasileiro-de-combustiveis>

¹³ Revenue Tonne Kilometers (i.e. Tonelada Quilômetro Paga). Refere-se a soma do produto entre os quilogramas carregados pagos. No Brasil adota-se a média de 75 quilos para cada passageiro transportado, já incluída a bagagem de mão.

¹⁴ Fonte: Plano de ação para redução das emissões de CO₂ da aviação civil brasileira – 3ª Edição.

parte, em consequência dos preços praticados pelo único fornecedor nacional do combustível, dos tributos incidentes sobre o combustível destinado ao mercado de aviação doméstico e da infraestrutura logística existente, controlada por um produtor monopolista e, praticamente, 3 distribuidores. Assim, o preço do combustível ao consumidor foi apontado pelas associações do setor aéreo como um dos principais fatores que dificultam um maior repasse de ganhos de eficiência e de custos das empresas aéreas para o restante da cadeia.

Segundo os relatos das associações do setor aéreo, a carga tributária responderia por cerca de 25% a 35% do preço do QAV ao consumidor doméstico. Houve alinhamento entre os participantes de que os tributos, sobretudo o imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS), sob competência dos estados, cumprem importante papel na formação de preços dos combustíveis, e que a aplicação de regras claras e simples reduziria a assimetria de informações e favoreceria a eficiência operacional, proporcionando a isonomia entre os agentes. Entretanto, tendo em vista que este Subcomitê não é o fórum adequado para endereçar questões tributárias, o entendimento do grupo foi no sentido de focar nos aspectos concorrenciais da cadeia de suprimento de QAV.

Outras variáveis apontadas como responsáveis pelos altos preços praticados para o QAV comercializado no País se relacionam ao quase monopólio da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) no fornecimento do produto, à concentração no mercado de distribuição e às dificuldades de acesso à infraestrutura existente.

A Petrobras, sociedade de economia mista cuja maioria do capital votante pertence à União, atua de forma verticalmente integrada ao longo de toda a cadeia petrolífera, desde a exploração e produção (E&P) de petróleo até o refino, transporte e distribuição de QAV, o que pode desfavorecer potenciais entrantes no fornecimento e na distribuição do produto. Cumpre esclarecer que, embora a BR Distribuidora (agente detentor da maior participação de mercado de distribuição de QAV) seja ex-subsidiária da Petrobras, a qual teve seu controle vendido em julho de 2019, a estatal ainda detém 37,5% das ações da companhia.

Em junho de 2019, a Petrobras assinou junto ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica - Cade o Termo de Compromisso de Cessação de Prática (TCC) com o objetivo de propiciar condições concorrenciais e incentivar a entrada de novos agentes econômicos no mercado de refino. O escopo do TCC é o compromisso de desinvestimento e da execução do projeto de desinvestimento na área de refino, nos termos da sistemática de desinvestimentos da Petrobras. Para tal, os compromissos firmados pela Petrobras foram:

- Preservar a viabilidade e a competitividade dos ativos desinvestidos;
- Fornecer informações suficientes relacionadas aos Ativos Desinvestidos aos potenciais compradores;
- Apresentar ao Cade e ao "Trustee" de Monitoramento os relatórios trimestrais, por escrito, sobre o andamento do Projeto de Desinvestimento, incluindo: (i) compradores potenciais e (ii) desenvolvimento das negociações com esses compradores.
- Apresentar nos relatórios a lista de todos os potenciais compradores que expressarem interesse na aquisição.

As datas previstas e as datas limites firmadas pela Petrobras foram:

- Divulgação ao mercado sobre cada processo competitivo (por meio de "teasers"): 31 de dezembro de 2019;

- Assinatura dos Contratos de Compra e Venda ("signing"): 31 de dezembro de 2020;
- e
- Fechamento das operações ("closing"): 31 de dezembro de 2021.

De acordo com o TCC, oito refinarias e suas infraestruturas logísticas associadas serão desinvestidas do sistema Petrobras, o que equivale a aproximadamente 50% da capacidade de refino do País. A capacidade total de processamento de petróleo dessas refinarias é de 1,1 milhão de barris por dia. As refinarias que serão desinvestidas são: Refinaria Landulpho Alves (RLAM), Refinaria Gabriel Passos (Regap), Refinaria Presidente Getúlio Vargas (Repar), Refinaria Alberto Pasqualini (Refap), Refinaria Isaac Sabbá (Reman), Refinaria Abreu e Lima (RNEST), Lubrificantes e Derivados de Petróleo do Nordeste (Lubnor) e Unidade de Industrialização do Xisto (SIX).

Cabe ainda citar que a Resolução 9, de 09 de maio de 2019, do Conselho Nacional de Política Energética definiu diretrizes que amparam o processo de desinvestimento dos ativos de refino das empresas com posição dominante. Com o objetivo de promoção da livre concorrência forma definidas as seguintes diretrizes:

- i) alienação concomitante de refinarias e respectivos ativos de infraestrutura necessários para a movimentação de seus insumos e produtos;
- ii) transferência de refinarias potencialmente concorrentes para grupos econômicos distintos;
- iii) transferência de ativos de refino sem a manutenção de participação societária do alienante nesses empreendimentos; e
- iv) transferência de ativos de movimentação de insumos e produtos preferencialmente para grupos econômicos desverticalizados, considerando o mercado relevante, observada a regulação da ANP para o acesso de terceiros.

Em agosto de 2020, a Petrobras adicionou a Refinaria Clara Camarão (RPCC), localizada em Guamaré/RN e com capacidade de 40 mil b/d, ao seu projeto de desinvestimentos¹⁵.

Como observado, o mercado nacional de distribuição é altamente concentrado e as empresas incumbentes controlam parte da infraestrutura de distribuição, em particular os parques de abastecimento de aeronaves (PAA) nos aeródromos, o que também pode dificultar a entrada de novos competidores.

De modo a discutir os temas relacionados e as possíveis barreiras para o desenvolvimento concorrencial do mercado nacional de QAV, durante o primeiro semestre de 2020, o Subcomitê de Aviação promoveu uma série de reuniões com partes interessadas. Para o relato das discussões realizadas pelo Subcomitê de Aviação em torno da falta de contestabilidade de mercado ao longo da cadeia logística de suprimentos, adotou-se a estrutura de dois tópicos principais: **Fornecimento e Distribuição de QAV**.

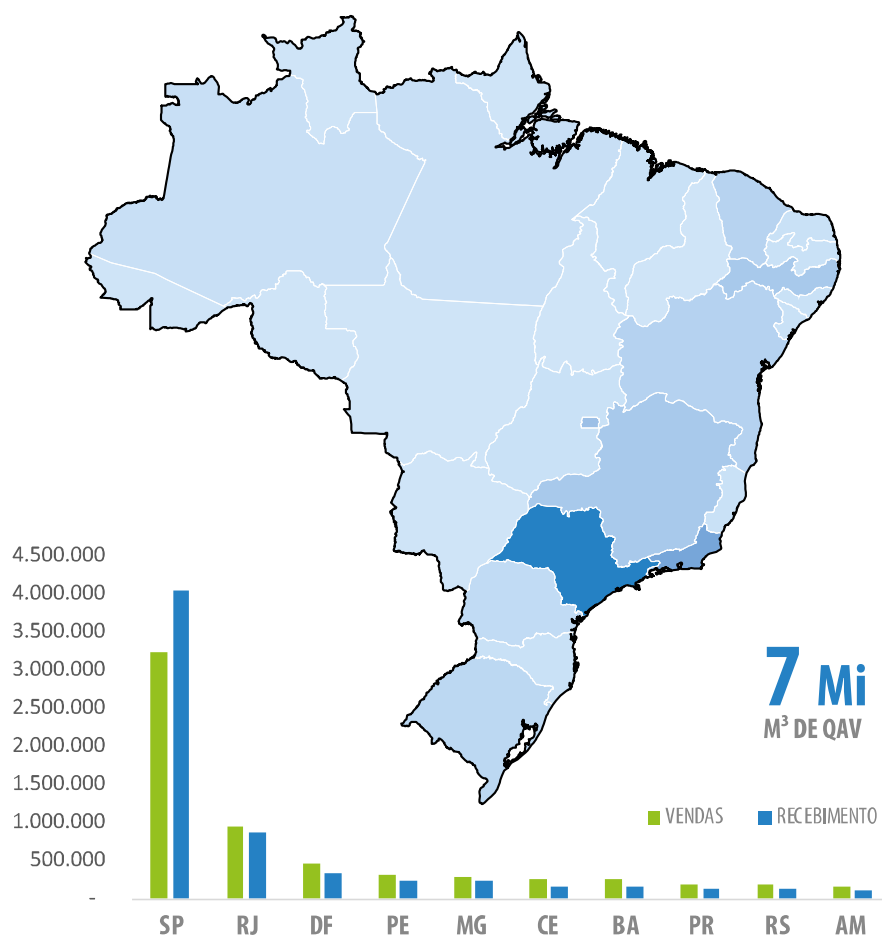
¹⁵ Fonte: <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/25fdf098-34f5-4608-b7fa-17d60b2de47d/39ed9548-ad81-52fc-d20e-460ad445e1fa?origin=1>

2.1.Fornecimento de QAV

A Petrobras é a única fornecedora de QAV no Brasil, sendo responsável por, praticamente, 100% da produção e da importação desse combustível. Após a importação/produção, a empresa comercializa o produto com distribuidores de combustíveis de aviação que, por sua vez, são responsáveis por fazer esse produto chegar nos consumidores finais.

A demanda por QAV se concentra na Região Sudeste, especialmente nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, os quais responderam por 70% do mercado nacional deste combustível no ano de 2019 (*Figura 2*).

Figura 2 - Vendas de QAV do Segmento de Distribuição por UF de Origem e Destino, 2019.

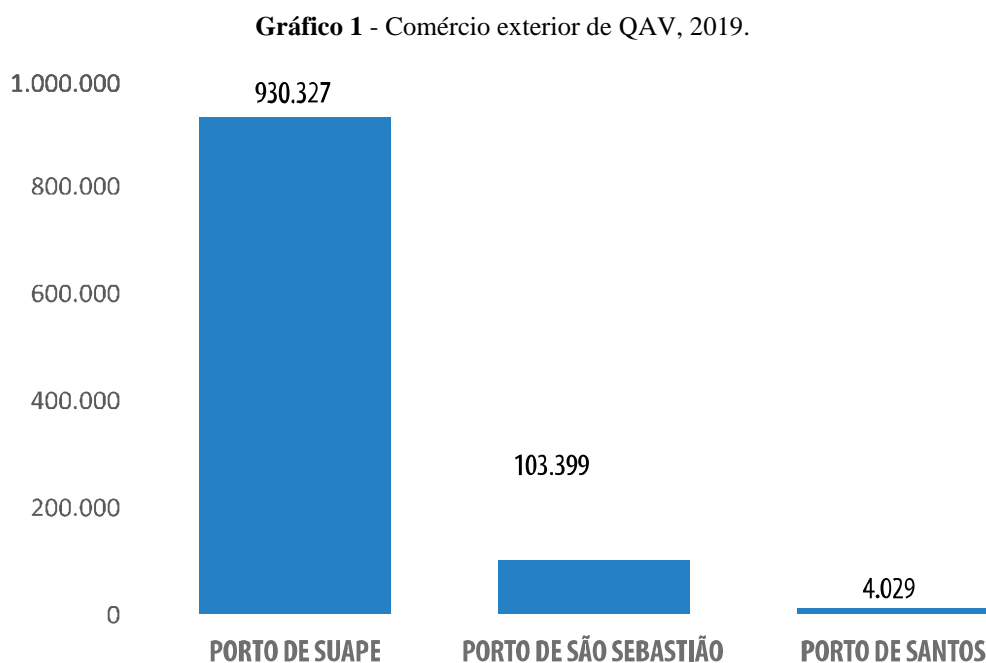


Fonte: Painel Dinâmico do Mercado Brasileiro de Combustíveis de Aviação, ANP.

Nessa região, há produção de QAV em quatro refinarias: Refinaria Henrique Lage (Revap), Refinaria Gabriel Passos (Regap), Refinaria de Paulínia (Replan) e Refinaria Duque de Caxias (Reduc). A única em processo de desinvestimento é a Regap, a qual, entretanto, não está conectada por meio de dutos aos aeroportos dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro¹⁶.

¹⁶ Conforme Relatório de Atividades do Subcomitê de Infraestrutura, a Petrobras informou que para o *cluster* Regap estão sendo apresentadas, além da opção de compra da refinaria, uma malha de 720 km de oleodutos, que dão suporte ao suprimento dos mercados de Minas Gerais e do Distrito Federal.

Relativamente às importações de QAV, a maior parte é direcionada às Regiões Norte e Nordeste, apoiadas por cabotagem, sendo os Portos de Suape e São Sebastião as principais portas de entrada (Gráfico 1).



Fonte: Painel Dinâmico do Mercado Brasileiro de Combustíveis de Aviação – ANP.

Conforme o Anuário Estatístico 2020 da ANP¹⁷, cerca de 13% do QAV foi de origem importada em 2019. Tendo em vista a condição deficitária em QAV do País, a política de precificação praticada pela Petrobras para o QAV produzido nacionalmente ou importado tem utilizado, como base, o preço de paridade de importação (PPI), incluídos custos com frete de navios, custos internos de transporte e taxas portuárias. Além dos tributos incidentes, a empresa aplica, ainda, uma margem para remuneração dos riscos relacionados, entre outros, à volatilidade de taxa de câmbio e de preços e sobreestadias em portos¹⁸.

Importa registrar que, segundo a Nota Técnica Conjunta nº 001/2019/ANP-ANAC, na composição dos preços, a principal parcela do custo do combustível de aviação é o preço do fornecedor (produtor ou importador), que corresponde a aproximadamente dois terços do custo total. O restante desse total é formado primordialmente pela tributação e pela margem bruta de distribuição.

A incidência dessa margem de remuneração sobre o PPI e a falta de transparência nos cálculos dos custos logísticos foram apontados, por alguns convidados, como problemas a serem

¹⁷ Disponível em: <http://www.anp.gov.br/publicacoes/anuario-estatistico/5809-anuario-estatistico-2020>

¹⁸ Fonte: Fatos e Dados Petrobras, disponível em <https://petrobras.com.br/fatos-e-dados/adotamos-nova-politica-de-precos-de-diesel-e-gasolina.htm>

endereçados. Porém, argumentou-se durante as discussões do Subcomitê que a forma de precificação do produto pela Petrobras possui relevância principalmente em decorrência do quase monopólio que a empresa exerce na produção e na importação do combustível. Assim, a questão real a ser enfrentada não seria somente a fórmula de precificação adotada mas, sobretudo, a falta de contestação do mercado por outros agentes.

Nesse alinhamento, especificamente para a forma de precificação do combustível, o grupo viu como adequada uma solução de mercado, em que a livre concorrência exerça pressão sobre a dinâmica de formação de preços. Dessa forma, as discussões se concentraram nos entraves à concorrência no segmento de fornecimento de QAV. A seguir, serão relatadas as discussões, divididas em dois tópicos principais: **produção e importação de QAV**.

2.1.1. Produção Nacional de QAV

A ausência de concorrentes no refino nacional perpassa as consequências para o setor aéreo, se refletindo sobre a formação de preços de todos os derivados de petróleo. Contudo, em 2016, a Petrobras começou a recuar de seu papel histórico de garantidora do abastecimento nacional de combustíveis, tendo anunciado, em seu Plano de Negócios e Gestão (PNG) 2017-2021, o reposicionamento estratégico da empresa, com foco na maximização de valor da empresa por meio de uma gestão ativa do portfólio de refino, logística, comercialização e petroquímica integrados às atividades de produção de óleo e gás nacionais.

Conforme apresentação realizada pelo Cade em reunião do Subcomitê¹⁹, a Petrobras sugeriu inicialmente a venda de dois clusters com dimensões relevantes no mercado - Sul e Nordeste. O Cade, por meio da Nota Técnica nº 37/2018/DEE/CADE, identificou que havia espaço para melhorias que poderiam promover a participação ativa, ampliar a concorrência, e desconcentrar o Sudeste, o Nordeste e o Sul. A Petrobras acatou integralmente as sugestões do Cade e, tendo em vista alguns processos administrativos abertos que analisavam eventual abuso de poder de mercado da empresa, firmou um Termo de Cessação de Conduta (TCC) em que se comprometeu com o desinvestimento das oito refinarias anteriormente indicadas. Todavia, segundo o TCC, não podem ser adquiridas em conjunto:

- RLAM e RNEST;
- Repar e Refap;
- Regap e RLAM.

Atualmente, das 18 (dezoito) refinarias existentes no Brasil, 14 pertencentes à Petrobras, apenas nove produzem o QAV²⁰, entre elas, seis incluídas no processo de desinvestimento conduzido pela empresa (RLAM, RPCC, Regap, Repar, Refap e Reman). A Tabela 1 representa a produção de QAV, por refinaria, entre os anos de 2010 e 2019.

¹⁹ 3ª Reunião do Subcomitê – Tema Acesso à infraestrutura dutoviária e às refinarias, realizada no dia 13 de maio de 2020.

²⁰ Fonte: <https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/notas-tecnicas-petroleo-gas-e-biocombustiveis>

Tabela 1 – Produção de QAV, 2010 a 2019.

| REFINARIA | ESTADO | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | TOTAL | %TOTAL |
|--------------------|--------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|-------------|
| REVAP | SÃO PAULO | 1.853 | 2.044 | 1.989 | 1.849 | 2.035 | 1.842 | 1.829 | 1.957 | 1.932 | 1.594 | 18.924 | 33,74% |
| REDUC | RIO DE JANEIRO | 1.050 | 1.195 | 1.177 | 1.318 | 1.324 | 1.215 | 1.402 | 1.327 | 1.427 | 1.303 | 12.738 | 22,26% |
| REPLAN | SÃO PAULO | 349 | 736 | 713 | 654 | 810 | 903 | 992 | 1.247 | 1.131 | 1.393 | 8.928 | 14,97% |
| REGAP | MINAS GERAIS | 478 | 416 | 535 | 656 | 774 | 712 | 575 | 471 | 715 | 691 | 6.023 | 10,41% |
| REPAR | PARANÁ | 252 | 261 | 303 | 285 | 325 | 314 | 265 | 301 | 266 | 253 | 2.825 | 4,94% |
| RLAM | BAHIA | 249 | 207 | 201 | 286 | 284 | 219 | 281 | 335 | 359 | 298 | 2.719 | 4,89% |
| RFAP | R. GRANDE DO SUL | 158 | 241 | 212 | 227 | 240 | 220 | 189 | 205 | 207 | 188 | 2.087 | 3,65% |
| REMAN | AMAZONAS | 156 | 168 | 173 | 156 | 174 | 120 | 118 | 147 | 125 | 171 | 1.508 | 2,67% |
| RPCC | R. GRANDE DO NORTE | 120 | 128 | 120 | 123 | 113 | 112 | 138 | 179 | 199 | 176 | 1.408 | 2,43% |
| RPBC | SÃO PAULO | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 16 | 0 | 16 | 0,03% |
| TOTAL GERAL | | 4.665 | 5.396 | 5.423 | 5.554 | 6.079 | 5.657 | 5.789 | 6.169 | 6.377 | 6.067 | 57.176 | 100% |

Fonte: ANP.

A produção, cerca de 81%²¹, e o consumo de QAV, 74%²², são concentrados na Região Sudeste, onde se encontram os principais aeroportos brasileiros. Somente as refinarias localizadas em São Paulo respondem por quase metade da produção nacional de QAV.

Conforme relatos de parte dos convidados, o *mix* de produção das refinarias estaria voltado para o perfil de consumo dos pontos de entrega das regiões onde se encontram. Sendo assim, a demanda dos maiores centros consumidores, São Paulo e Rio de Janeiro, tem sido suprida por produção das refinarias locais, interligadas aos aeroportos de Guarulhos e Galeão por dutos. Esse arranjo proporciona grande eficiência logística que dificulta, a princípio, a contestação de mercado por produtos importados ou produzidos em outra região do País.

Nesse contexto, tendo em vista que as refinarias localizadas nesses grandes centros não compõem a lista de refinarias ofertadas à venda pela companhia, os desinvestimentos levados a cargo pela Petrobras não apresentariam, ao menos em um primeiro momento, grande potencial de alteração do nível de competição nessa região, uma vez que o transporte rodoviário ou por cabotagem tornariam o produto mais oneroso que o fornecido localmente.

Ainda com relação aos desinvestimentos em refino da Petrobras, convidados consideraram que a característica importadora do mercado de QAV não deverá sofrer alterações. Isso porque, além de haver áreas próximas ao País com excedente de produção, as refinarias da Petrobras já estariam no limite de suas capacidades de produção em condições econômica e tecnicamente viáveis, encontrando-se o aumento da produção interna de QAV limitado pela maior produção de diesel S10 em detrimento do diesel S500.

Assim, sob a ótica das partes ouvidas, devido às unidades colocadas à venda e ao pequeno volume de QAV, comparado ao total de derivados produzidos no Brasil (7%), a venda das refinarias, por si só, não deverá garantir a efetiva abertura do mercado ou o aumento da concorrência no mercado de combustível de aviação, sobretudo nos principais centros consumidores, São Paulo e Rio de Janeiro.

Os desinvestimentos previstos poderiam, entretanto, favorecer a competição no mercado marginal de QAV pelo potencial de alteração na dinâmica concorrencial entre refinarias nacionais

²¹ Fonte: SIMP/ANP.

²² Fonte: SIMP/ANP.

e pela tendência de otimização da cadeia de suprimentos. Em contrapartida, apontaram-se possíveis pontos de atenção, com a finalidade de indicar e mitigar eventuais problemas de acesso às infraestruturas com vistas a favorecer a existência de contestação e consequente concorrência nos mercados de atuação dos ativos desinvestidos. As refinarias estão sendo desinvestidas com toda a infraestrutura de escoamento, de forma que é necessário garantir as condições de acesso não discriminatório a outros agentes, para que a produção seja contestada por alguma outra entrada de produto.

No mesmo sentido, o Subcomitê de Infraestrutura entende que o programa de desinvestimentos no refino²³:

“(...) promoverá alterações substanciais no mercado de derivados de petróleo, dentre as quais, a principal deve ser a de proteger o setor de futuras interferências políticas na formação dos preços dos combustíveis. Com essas medidas, espera-se desenvolver um ambiente mais competitivo que poderá, no médio e longo prazo, trazer mais investimentos ao setor”.

Cabe ressaltar a existência de política de estímulo ao transporte aquaviário voltada à promoção da integração nacional e desenvolvimento regional, entre as quais o Adicional de Renovação de Frete da Marinha Mercante – AFRMM. O AFRMM é uma intervenção no domínio econômico na forma de tributo com diferentes alíquotas para a navegação de longo curso, cabotagem e fluvial, para as regiões Norte e Nordeste, calculado sobre a remuneração do transporte aquaviário, nos termos definidos pelo art. 6º da Lei nº10.893/2004.

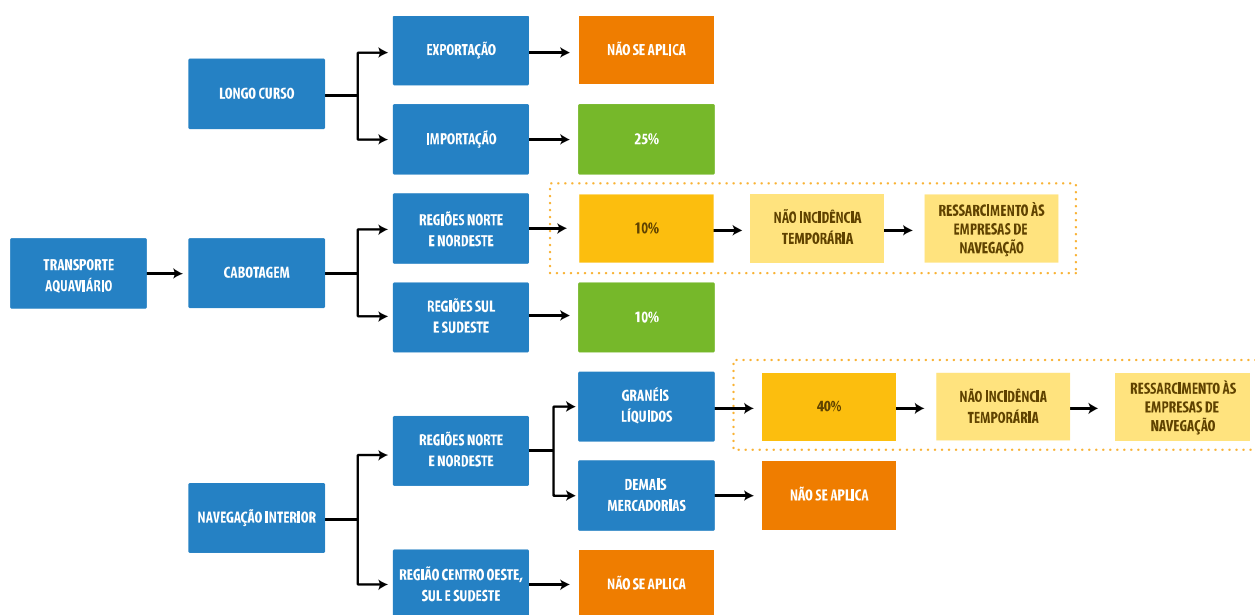
Porém, determinada parcela dos recursos arrecadados do AFRMM é revertida para as empresas de navegação na forma de incentivo ao desenvolvimento ao transporte aquaviário, nos termos do art. 17 da Lei nº10.893/2004, estimulando o desenvolvimento do transporte marítimo de cargas na costa brasileira. Estes recursos são destinados especificamente para constituição e manutenção de frota em estaleiros brasileiros, não podendo ser destinados para outros fins.

Entretanto, especificamente para as regiões Norte e Nordeste há a previsão da não incidência do AFRMM, desonerando o embarcador, estabelecida pelo inciso I do art. 4º da Lei nº10.893/2004, que combinada com a previsão de ressarcimento definido pelo art. 52-A da Lei nº 10.893/2004, constitui subvenção econômica para o transporte aquaviário com origem ou destino para as referidas regiões, suportada pelos recursos do AFRMM por meio do Fundo de Marinha Mercante - FMM. Dessa forma, as empresas de navegação brasileiras auferem 10% dos valores do frete marítimo de cabotagem das cargas transportadas entre a região norte ou nordeste e as demais regiões do país, e 40% do valor do frete da navegação fluvial e lacustre, quando do transporte de graneis líquidos nas regiões Norte e Nordeste.

As alíquotas de incidência e de não incidência do AFRMM para os diferentes tipos de navegação estão ilustradas na Figura 3 a seguir.

²³ Fonte: Relatório de Atividades do Subcomitê Novo Cenário *Downstream*, Tema Infraestrutura.

Figura 3 – Incidência do AFRMM por tipo de navegação, perfil de carga e região.



Fonte: SINDARPA apud CNT

Assim, demonstra-se a política de subvenção desenvolvida por meio do AFRMM que corresponde a incentivo para o transporte e distribuição de granéis líquidos para as regiões Norte e Nordeste do país, em especial para os combustíveis produzidos nos demais estados do país.

Cabe esclarecer que a previsão de não incidência da alíquota de AFRMM, implementada pela Lei nº 9.432/1997, originalmente era prevista para durar 10 anos, mas desde 2007 o prazo de vigência vem sendo estendido aproximadamente a cada 5 anos. Atualmente a medida está em vigor até dia 8 de janeiro de 2022, conforme definido pela Lei nº 13.458/2017.

2.1.2. Importação de QAV

Atualmente, o Brasil necessita de importações para o suprimento integral do seu mercado. Ocorre que, além de deter quase a totalidade da infraestrutura de refino e movimentação de petróleo e derivados, a Petrobras tem participação dominante na importação dos principais derivados de petróleo. Apesar de haver diversos agentes autorizados pela ANP a exercerem a atividade de importação, a empresa tem respondido pela quase totalidade das importações realizadas nos últimos anos, conforme se depreende da Tabela 2 abaixo.

Tabela 2 – Importação por agente, 2017 e 2018.

| PRODUTOS | AGENTES | 2017 | | 2018 | |
|-------------|--------------|--------------|------------------------------|--------------|------------------------------|
| | | PARTICIPAÇÃO | VOLUME (MIL M ³) | PARTICIPAÇÃO | VOLUME (MIL M ³) |
| GASOLINA | PETROBRAS | 21,4% | 965 | 22,4% | 697 |
| | OUTROS | 78,6% | 3.541 | 77,6% | 2.416 |
| | TOTAL | | 4505 | | 3.113 |
| ÓLEO DIESEL | PETROBRAS | 4,3% | 577 | 28,0% | 3.381 |
| | OUTROS | 95,7% | 12.715 | 72,0% | 8.702 |
| | TOTAL | | 13.292 | | 12.084 |
| ETANOL | PETROBRAS | 0,0% | 0 | 0,0% | 0 |
| | OUTROS | 100,0% | 1.870 | 100,0% | 1.830 |
| | TOTAL | | 1.870 | | 1.830 |
| GLP | PETROBRAS | 99,9% | 3.731 | 99,9% | 5.216 |
| | OUTROS | 0,1% | 2 | 0,1% | 3 |
| | TOTAL | | 3.733 | | 5.218 |
| QAV | PETROBRAS | 99,4% | 622 | 99,4% | 877 |
| | OUTROS | 0,6% | 4 | 0,6% | 5 |
| | TOTAL | | 626 | | 882 |
| NAFTA | PETROBRAS | 53,2% | 5.680 | 23,1% | 1.866 |
| | OUTROS | 46,8% | 4.998 | 76,9% | 6.220 |
| | TOTAL | | 10.678 | | 8.087 |

Fonte: Relatório de Resultados de Comércio Exterior, ANP.

Em 2019, o volume total de derivados de petróleo importado pelo Brasil aumentou 4,4% em relação a 2018, totalizando 34,2 milhões de m³, dos quais o QAV respondeu por 1.037,8 mil m³ de combustível importado.

Tabela 3 - Importação anual de QAV – 2010-2019.

| DERIVADOS DE PETRÓLEO | IMPORTAÇÃO (MIL M ³) | | | | | | | | | | 19/18 % |
|-----------------------|----------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|--------------|
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | |
| TOTAL | 27.375,4 | 30.314,9 | 27.177,6 | 30.619,4 | 31.278,3 | 25.724,5 | 28.325,9 | 35.727,3 | 32.756,7 | 34.188,3 | 4,37 |
| Energéticos | 14.724,4 | 17.427,4 | 16.152,4 | 18.543,4 | 19.217,4 | 14.329,5 | 16.333,5 | 21.387,4 | 20.189,8 | 22.545,1 | 11,67 |
| Gasolina A | 505,1 | 2.186,8 | 3.780,2 | 2.878,0 | 2.177,0 | 2.469,6 | 2.926,2 | 4.488,5 | 2.966,9 | 4.828,4 | 62,74 |
| Gasolina de aviação | 6,2 | 6,1 | 6,2 | - | - | - | - | - | 4,7 | 59,6 | 1.173,39 |
| GLP ¹ | 3.122,6 | 3.389,7 | 2.520,3 | 3.324,4 | 3.862,9 | 3.191,2 | 4.149,6 | 3.292,8 | 4.491,3 | 3.555,3 | -19,04 |
| Óleo combustível | 160,0 | 709,4 | 212,3 | 96,3 | 398,8 | 354,7 | 65,1 | 75,1 | 319,2 | 56,2 | -82,39 |
| Óleo diesel | 9.007,0 | 9.332,8 | 7.970,2 | 10.283,0 | 11.275,1 | 6.940,1 | 7.918,3 | 12.955,2 | 11.650,0 | 13.007,8 | 11,66 |
| QAV | 1.922,8 | 1.802,7 | 1.663,2 | 1.961,6 | 1.503,6 | 1.374,0 | 1.274,3 | 575,8 | 857,8 | 1.037,8 | 20,98 |

FONTES: MDIC/Secex.

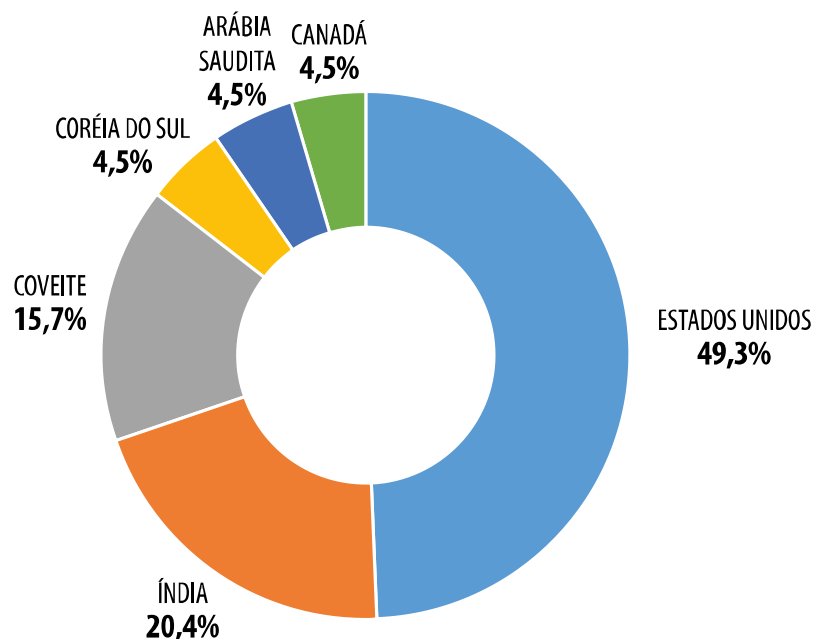
¹Inclui propano e butano. ²Inclui óleo combustível e óleo diesel usados pelos navios em trânsito. ³Inclui querosene de aviação usado em aeronaves em trânsito. ⁴Inclui coque e outros derivados não energéticos.

Fonte:

Anuário ANP, 2020.

Para QAV, a importação foi advinda dos seguintes continentes: América do Norte (Estados Unidos e Canadá), Oriente Médio (Coveite e Arábia Saudita) e Ásia-Pacífico (Índia e Coreia do Sul). O Gráfico 2 apresenta a porcentagem relativa de importação de QAV por país.

Gráfico 2 - Importação de QAV por país - 2019.



Fonte: Anuário ANP, 2020. Elaboração DPR/SAC.

De acordo com o Plano Decenal de Expansão de Energia 2029 da EPE,²⁴ o balanço dos principais derivados indica que o Brasil deverá continuar como importador líquido, durante o horizonte do estudo, com destaque para grandes volumes importados de nafta, QAV e óleo diesel. Segundo participantes do setor privado, a importação por terceiros se mostraria a forma mais viável de contestação dos preços praticados para o QAV no principal centro consumidor do Brasil. O arranjo atual proporciona grande eficiência logística e dificilmente poderá ser contestado sem o efetivo acesso aos terminais aquaviários e aos dutos de transporte do combustível por terceiros. Contudo, conforme já exposto, os principais mercados consumidores de QAV, São Paulo e Rio de Janeiro, são supridos pelas refinarias locais, interligadas por dutos aos aeroportos de consumo mais expressivo. Logo, a viabilidade da importação dependeria da escala dos volumes a serem adquiridos, do compartilhamento dos terminais aquaviários, do acesso aos dutos existentes para escoamento do produto e da penetração de parte desse combustível importado nos grandes mercados consumidores, São Paulo e Rio de Janeiro.

Em relação à escala, parte dos agentes entendeu que os baixos volumes de importação poderiam inviabilizar operações de importação por terceiros, enquanto alguns afirmaram que a solução poderia estar na composição da carga de QAV com outros produtos competitivos a serem importadas conjuntamente.

Outro fator vital para a viabilidade de operações de importação de QAV por terceiros seria o acesso ao ponto de escoamento do produto nos PAAs, cujos problemas serão abordados mais adiante.

²⁴ Fonte: <https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/plano-decenal-de-expansao-de-energia-2029>

Ainda com relação aos terminais aquaviários, apontou-se que a infraestrutura disponível se configuraria como uma das principais dificuldades para a realização de importação por terceiros. Isso porque a infraestrutura dedicada ao recebimento, estocagem e transporte do QAV seria defasada e deficiente e estaria operando quase no limite de sua capacidade. Os agentes destacaram, ainda, que o pequeno volume de importações do combustível não teria estimulado a realização de investimentos estruturantes nos terminais portuários voltados ao QAV, o qual compete com outros tipos de carga mais atrativas, como produtos químicos, por exemplo.

Foram expostos, também, aspectos da tributação que reduziriam o incentivo à importação de QAV. Informou-se que, desde 2017, o estado de São Paulo recolhe antecipadamente o ICMS sobre as importações de QAV, diferentemente do que ocorre com o produto oriundo das refinarias. Assim, mesmo que seja possível a obtenção de créditos nos casos de destinação do combustível para voos internacionais e de comercialização para outro estado da federação, há impacto negativo sobre o fluxo de caixa do importador.

Somando-se a isso, a cobrança antecipada da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE-combustíveis), inclusive para o QAV a ser destinado a voos internacionais, isentos desse tributo, também reforça o tratamento diferenciado entre refinador e importador.

Também a incidência do Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) sobre as cargas pode desestimular a realização de importação por agentes terceiros.

Merece registro, também, a possibilidade de restrição à quantidade QAV adquirível por novos entrantes, pela aplicação de critério contratual pela Petrobras em seus contratos de fornecimento, simétrico ao proposto pela Resolução ANP nº 58/2014, em casos de escassez de oferta.

A Petrobras costuma utilizar, em seus contratos de fornecimento de QAV, o regramento posto pelo art. 23 da Resolução ANP nº 58/2014. O dispositivo institui que, quando, em contratos de fornecimento, a demanda excede a oferta, a divisão de produtos se dá na proporção das compras feitas pelos interessados nos três meses anteriores ao pedido.

Tal restrição é realizada a critério da Petrobras nos seus contratos, pois o marco regulatório para distribuidores de combustíveis de aviação, ou seja, a Resolução ANP nº 17/2006, no seu art. 16, que trata das regras de homologação de contratos de fornecimento pela ANP, não estabeleceu critérios contratuais taxativos a serem observados pelas partes. Diante disso, o fornecedor e dos distribuidores que escolhem qual será a medida adotada caso a oferta de produto seja inferior ao total de pedidos.

Segundo avaliação do grupo, a utilização dessa sistemática pode impactar o mercado em dois principais aspectos.

O primeiro, diz respeito a capacidade de contestação aos agentes econômicos já estabelecidos, visto que um novo entrante poderia não conseguir acesso a um grande volume de QAV e progredir muito lentamente nos volumes que podem ser solicitados.

O segundo, se relaciona com as importações realizadas fora do sistema Petrobras. A extensão da regra de rateio ao fornecimento usual de produto pode implicar em um desincentivo à importação fora do sistema Petrobras, visto que quanto maior for a importação independente, menores serão as compras realizadas junto ao produtor, o que, por sua vez, reduz a média de compra

disponível à aquisição futura pelo distribuidor, dado que a média nos meses onde houve importação pelo modal externo reduz-se.

Conforme já destacado, os aspectos tributários e as políticas comerciais da Petrobras não foram objetos prioritários de discussão pelo Subcomitê de Aviação. Dessa forma, nas discussões em torno da viabilização de importações por terceiros a preços competitivos, três pontos principais foram abordados com maior ênfase: a infraestrutura portuária, o acesso aos terminais portuários e a especificação do QAV a ser comercializado no Brasil.

2.1.2.1. Infraestrutura Portuária

O transporte marítimo e a infraestrutura portuária primária têm fundamental importância no estímulo à concorrência no mercado de QAV e, em especial, de gasolina de aviação (GAV), cuja demanda, desde 2019, tem sido integralmente atendida por importações. A principal entrada de QAV importado se dá pelo Porto de Suape, em Pernambuco, seguido dos portos de São Sebastião e de Santos, ambos em São Paulo, os quais internalizam o combustível em menor escala.

Contudo, de forma geral, os portos nacionais apresentam restrições de calado para navios de maior porte, de píeres para atracação de navios, de tanques para armazenagem, de dutos de transporte e de terminais de carregamento rodoviário. De acordo com os agentes de mercado, em virtude do grande período sem realização de licitações em portos, que teria refreado investimentos, a infraestrutura portuária se mostraria antiga e desatualizada. O perfil atual seria de tanques de pequeno diâmetro, linhas de pequeno diâmetro e de baixa vazão, píeres de baixo calado. Além disso, haveria deficiência de instalações vocacionadas a importações de combustíveis.

Os convidados expuseram, assim, que seriam necessários expressivos investimentos para adequação da infraestrutura portuária ao recebimento de cargas maiores, de modo que se promovesse maior eficiência às operações de importação de QAV e, conseqüentemente, maior competitividade ao combustível importado para contestação da prática de preços com base no PPI somado ao frete e à margem. A expansão e a modernização das instalações dedicadas ao QAV, segundo entenderam, viriam a reboque dos investimentos destinados ao óleo diesel, uma vez que a demanda por combustíveis de aviação possuiria pequena escala. Os convidados destacaram, nesse contexto, que a estabilidade regulatória seria fundamental para a realização de investimentos privados.

Em contrapartida, foi colocado por representante da SPPI que não se identificam entraves à ampliação de instalações portuárias para a recepção de QAV, na medida em que, havendo interesse e necessidade, isso poderia ser feito mediante um Terminal de Uso Privado (TUP), cuja exploração se dá mediante autorização.

A ANP, que deve ser ouvida previamente sempre que a licitação, a chamada pública ou o processo seletivo envolver instalações portuárias voltadas à movimentação de petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis, vem discutindo o modelo de negócios dos operadores de terminais, principalmente quanto às condições de acesso às instalações e o tipo de autorização da Agência, por determinação do próprio CNPE²⁵.

²⁵ Por força da Resolução CNPE no. 9/2019

No âmbito do Subcomitê de Infraestrutura foi feita referência à eventual inclusão de cláusulas de participação nos processos de concorrência pública em determinadas situações, de maneira a evitar o fechamento de mercado por parte da arrendatária. Conforme análise daquele Subcomitê a respeito do que preconiza Mendonça (2019)²⁶ acerca de posição de mercado relevante e procedimentos licitatórios:

“(...) a aplicação de remédios ex-ante, e.g. restrições à participação no certame licitatório, pode ser alternativa adequada quando: i) se identificam situações em que o vencedor da licitação tem posição dominante em etapas a montante ou a jusante da cadeia produtiva; e ii) o resultado do processo licitatório pode permitir estratégia de integração vertical que cria barreiras à entrada nas referidas etapas.”

2.1.2.2. Acesso aos Terminais Aquaviários

Durante as reuniões, apontou-se como um dos fatores que impossibilitam a realização de importações em maior escala (por outros agentes além da Petrobras), a constante indisponibilidade de espaço para contratação por terceiros nos terminais aquaviários dos grandes centros consumidores, operados pela Transpetro. A empresa pertence ao sistema Petrobras, proprietária da maioria dos dutos de derivados e terminais estratégicos.

Acrescente-se o registro do Subcomitê de Infraestrutura de que *“um terminal aquaviário exerce importante papel na contestabilidade de mercados, além de ser o ponto de entrada de mercadorias importadas – ou transportadas de outros centros produtores no País – para contestar o produto das refinarias”*.

Representantes da Gran Petro ressaltaram, nesse contexto, a importância da efetividade do direito de acesso, especialmente ao Terminal de São Sebastião, interligado ao Aeroporto de Guarulhos, e ao Terminal da Ilha D'Água, interligado ao Aeroporto do Galeão, ambos operados pela Transpetro, mas pertencentes à Petrobras, que pode exercer o regime de direito de preferência do proprietário.

O modelo atual estabelece regras de uso compartilhado para terminais e dutos de transporte, que são os dutos mais longos ou estratégicos, segundo critérios estabelecidos. O uso de dutos de transporte e terminais marítimos a qualquer interessado se encontra positivado pelo art. 58 da Lei nº 9.478/1997:

(...)Art. 58. Será facultado a qualquer interessado o uso dos dutos de transporte e dos terminais marítimos existentes ou a serem construídos, com exceção dos terminais de Gás Natural Liquefeito - GNL, mediante remuneração adequada ao titular das instalações ou da capacidade de movimentação de gás natural, nos termos da lei e da regulamentação aplicável.

§ 1º A ANP fixará o valor e a forma de pagamento da remuneração adequada com base em critérios previamente estabelecidos, caso não haja acordo entre as partes, cabendo-lhe também verificar se o valor acordado é compatível com o mercado.

§ 2º A ANP regulará a preferência a ser atribuída ao proprietário das instalações para movimentação de seus próprios produtos, com o objetivo de promover a máxima

²⁶ MENDONÇA, Elvino de Carvalho. **Cláusulas restritivas de participação de empresas em processos licitatórios de setores regulados: a adoção do critério de participação de mercado.** 25º Seminário Internacional de Defesa da Concorrência. Instituto Brasileiro de Estudos de Concorrência, Consumo e Comércio Internacional. Campinas/SP. 2019.

utilização da capacidade de transporte pelos meios disponíveis. (grifos nossos)

A ANP regulamentou o acesso, de forma não discriminatória, a terminais aquaviários, lacustres e fluviais por terceiros por meio da Portaria nº 251/2000. A norma dispõe, também, sobre a forma de divulgação da capacidade disponível pelo operador do terminal, a preferência do carregador proprietário (pessoa jurídica titular do terminal privativo de uso misto, usuária do serviço prestado pelo operador e proprietária dos produtos movimentados) e a forma de composição da tarifa a ser cobrada pelos serviços disponíveis nos terminais.

Em 2020, após realização de consulta prévia, workshop e debates sobre o tema, a ANP iniciou o processo de revisão da referida Portaria no âmbito da Consulta e Audiências Públicas nº 1/2020, com o intuito de incluir, nas regras existentes, os inúmeros reflexos das mudanças introduzidas no setor portuário após a criação da ANTAQ e da legislação de exploração de portos e demais instalações portuárias.

A revisão também visa tornar a Portaria compatível com os critérios estabelecidos pela Resolução ANP nº 35/2012, que trata do livre acesso a dutos de transporte longos (com mais de 15 km), em função da interconexão entre terminais aquaviários e dutos (transporte multimodal), e com aqueles que serão definidos em função revisão da Portaria ANP nº 170/2002 e da criação do novo Regulamento Técnico de Terminais (RTT).

A efetivação do livre acesso esbarraria, contudo, em operações próximas aos limites de capacidade, situação em que o proprietário detém o direito de utilização integral da infraestrutura. Nesses casos, o acesso só poderia ocorrer à medida que os terceiros interessados façam investimentos em aumento da capacidade. Por outro lado, os agentes colocaram que o planejamento dos volumes de importação pela Petrobras, que é a proprietária da infraestrutura estratégica nas duas etapas da cadeia, fornecimento e distribuição, não leva em consideração a possibilidade de outros agentes responderem por parcela da demanda, o que acaba por apresentar uma falsa ausência de ociosidade de suas instalações.

As questões relacionadas a terminais de carregamento rodoviário, terminais terrestres e dutos serão tratadas mais à frente, no tópico destinado à distribuição de QAV.

2.1.2.3. Especificação de QAV (JET-A1)

As especificações do querosene de aviação que devem ser atendidas pelos agentes comercializadores em território nacional referem-se ao combustível denominado QAV-1, conforme a Resolução ANP nº 778/2019, sendo compatível com o JET-A1, de acordo com a norma ASTM D1655 da *American Society for Testing and Materials* (ASTM) e às especificações previstas pela *Defence Standard* 91-091 e *JIG Bulletin* nº117 – AFQRJOS.

A propriedade “ponto de congelamento” é o parâmetro que difere o JET-A1, com valor máximo mais restritivo, de -47°C, do JET-A, de -40°C. A observância da temperatura máxima evita o congelamento do combustível no sistema de alimentação e filtros que pode ocorrer em aeronaves expostas a temperaturas baixas em elevadas altitudes, nas regiões mais frias do planeta.

O JET-A1 é o combustível utilizado pela aviação civil brasileira doméstica e internacional, assim como pela maior parte dos países, à exceção dos Estados Unidos, onde predomina o uso do JET-A, sendo o JET-A1 dedicado apenas a determinados voos internacionais e transpolares.

Assim, parte dos agentes consultados defendeu a alteração da regulamentação da ANP sobre especificação do QAV para permitir o consumo do JET-A do Golfo dos Estados Unidos, principal produtor e exportador desse produto. Segundo os agentes, a transição poderia oportunizar a realização de operações de importação a preços mais atrativos que os atualmente praticados pelo produtor/importador e, conseqüentemente, favorecer a contestação do mercado.

Por outro lado, foi ressaltado que o real impacto da medida nos custos do produto, no curto e médio prazo, ainda é incerto, tendo em vista as atuais limitações de infraestrutura para recebimento e armazenamento de combustível de aviação, bem como a equivalência de preços do JET-A e do JET-A1 no mercado internacional. Similarmente a outras *commodities*, os preços de ambos combustíveis sofrem maior influência de acordo com excedentes de produção, volume importado e fatores logísticos, tais como disponibilidade de tanques em determinadas instalações.

Não obstante, argumentou-se que, em negociação com real intenção de compra, seria possível obter descontos de até dois centavos de dólar por galão, resultando em diferença mais expressiva de preços. Tal margem para negociação seria causada pela maior disponibilidade de fornecedores, uma vez que o JET-A1 poderia continuar sendo consumido, dado que possui especificação mais restritiva e, portanto, atende aos padrões do JET-A. Destacou-se, contudo, que, para que pudesse proporcionar maior oferta de produto, a medida deveria estar acompanhada do efetivo compartilhamento de terminais e dutos de transporte do combustível.

Conforme levantado pela ANAC e ANP²⁷, as aeronaves utilizadas na aviação comercial (Boeing, Airbus, Embraer, ATR) são todas certificadas para consumir ambos os tipos de querosene de aviação. Para eventuais voos transpolares, poderiam ser adotados procedimentos específicos que permitam a transferência de calor para o combustível, evitando situações críticas. A ANAC apontou, ainda, para a possibilidade de promover consulta pública a respeito do tema, com alcance sobre os pilotos, operadores, proprietários de aeronaves, de modo a identificar a existência de eventuais modelos de aviões não certificados para o JET-A, bem como realizar amplo comunicado a todos os agentes ressaltando a mudança do tipo de combustível e a necessidade de que o piloto adote os procedimentos específicos previstos nos respectivos manuais.

A ANP destacou que eventual migração do JET-A1 para o JET-A implicaria mudança de todo padrão de identificação visual de tanques, caminhões-tanque de abastecimento e outras utilidades, além da adequação de manuais corporativos e de treinamentos do pessoal envolvido na cadeia de abastecimento. Assim, seriam necessários valores da ordem de quatro milhões de reais por empresa, afora aproximadamente seis meses para efetivar a transição em toda cadeia.

O Subcomitê debateu principalmente sobre qual seria a opção mais adequada: substituir a especificação do JET-A1 pela do JET-A ou a coexistência de ambas especificações. O tema está em estudo no âmbito da Agenda Regulatória da ANP 2020-2021²⁸²⁹.

²⁷ Fonte: Relatório nº 3/2020/SBQ-CPT-CQC/SBQ-e.

²⁸ A Agenda Regulatória 2020-2021 da ANP está disponível em: <http://www.anp.gov.br/acoes-e-programas/agenda-regulatoria>.

²⁹ O número do processo de revisão da especificação do QAV é 48610.007349/2018-58, que pode ser consultado no endereço: https://sei.anp.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?wt7h6hFBI_9S3DJjGLI0dpQiiSEQL4RcICP821UP_Zu3te9Mz8pMgdSFPXZPRHsDc8jMQ17erGYJfOcrc-boq-mNiK5IMxX8jWeeLPXWzb85-g029SmTdnQbM9gphBR

2.2. Distribuição de QAV

O segmento de distribuição no Brasil se mostra bastante concentrado. Apenas três empresas somaram 99,5% da participação do mercado de distribuição no ano de 2019: BR Distribuidora (51,57%), Raízen (32,65%) e Air BP (15,29%). As empresas Air BP Petrobahia e Gran Petro participam com 0,32% do mercado.

Representantes da Raízen defenderam que, em que pese o elevado HHI³⁰, o segmento seria competitivo pois haveria grande rotatividade entre os agentes fornecedores das companhias aéreas de grande porte, as quais possuiriam poder de barganha que impediria o exercício de poder de mercado pelas distribuidoras. Além disso, esse mesmo grupo declarou entender que a efetiva concorrência se daria não pelo compartilhamento da infraestrutura existente, mas pelo aumento de oferta de infraestrutura, demonstrando preocupação com a atratividade de novos investimentos frente à instabilidade jurídica.

Em contrapartida, representantes da ANAC destacaram que as pequenas empresas de aviação – incluindo grandes empresas estrangeiras com pequena participação de mercado no País – não possuiriam o mesmo poder de barganha das grandes e estariam sujeitas ao mercado *spot*, cujos preços são mais elevados, havendo, nesse caso, elevado poder de mercado das distribuidoras. Destacou-se, nesse sentido, que o QAV é um produto homogêneo e que há simetria entre as empresas ofertantes, disponibilidade de informações relevantes sobre os competidores, demanda estável, baixo poder de barganha dos compradores, inexistência de substitutos, mercado concentrado e verticalizado e existência de líder, fatores que aumentam a probabilidade de exercício coordenado.

Os representantes da ANAC e ANP mencionaram, inclusive, a diferença do percentual da margem de distribuição entre o estudo da Leggio, que utilizou os preços ofertados no mercado *spot* (tarifa balcão), e a Nota Técnica Conjunta nº 001/2019/ANP-ANAC, que utilizou os dados de comercialização efetiva. Citaram que a Leggio calculou uma margem de distribuição de 2%, ao passo que a nota técnica conjunta da ANP-ANAC mensurou uma margem bruta média de 9,97%. Comentaram também sobre a possibilidade de acessarem os dados de faturamento efetivo dos distribuidores de combustíveis líquidos no exercício da atividade de regulação dos setores que acompanham.

Paralelamente, um dos representantes do segmento de distribuição mencionou que a cadeia de suprimentos seria longa, onerosa e ineficiente, e o modo dutoviário, que poderia reduzir substancialmente os custos de movimentação dos combustíveis, seria pouco expressivo. Apenas cerca de 60% do mercado de QAV, relativos a São Paulo e Rio de Janeiro, contariam com infraestrutura eficiente de recepção e distribuição. Na percepção desse distribuidor, contudo, a expedição para o Aeroporto de Guarulhos estaria próxima de sua capacidade máxima, podendo se configurar em gargalo para a expansão do próprio aeroporto no médio prazo.

Com efeito, a alta concentração no segmento de distribuição foi atribuída, pela Gran Petro e por parte dos convidados, em grande medida, ao monopólio de fato do sistema Petrobras no transporte de QAV por dutos e às dificuldades de acesso ao PAA. As dificuldades de acesso aos dutos de transporte existentes e de distribuição do produto nos grandes mercados consumidores, São Paulo e Rio de Janeiro, na visão desse distribuidor, ofereceriam importantes barreiras à entrada

³⁰ Índice Herfindahl-Hirschman, é um indicador do grau de concentração de um mercado.

de novos agentes no segmento de distribuição e favoreceriam as altas margens de comercialização e a prática de preços do combustível expressivamente superiores aos praticados no mercado internacional.

A impossibilidade de expedição de QAV pelo modo rodoviário nos terminais aquaviários, nas refinarias e nos terminais terrestres dos centros consumidores abastecidos por duto também recebeu destaque pela Gran Petro. Isso porque, além dificultar a comercialização de QAV por outros agentes que não detêm acesso aos dutos de transporte, encarece ainda mais o combustível destinado aos aeroportos de menor porte em virtude das maiores distâncias a serem percorridas por caminhão.

Também merece breve registro, como já citado anteriormente, a baixa flexibilidade para alterações de volumes a serem disponibilizados pela Petrobras às distribuidoras, em decorrência do já citado critério contratual que utiliza como base o histórico de compras dos últimos três meses, podendo contribuir para a manutenção das participações de mercado.

Com base no exposto, as maiores dificuldades reportadas para o aumento da competição no segmento de distribuição, portanto, se relacionaram ao acesso ao produto ao longo da cadeia logística e ao acesso aos PAAs dos aeroportos de maior consumo. Esses pontos serão dispostos nos tópicos seguintes: acesso ao produto em refinarias; acesso ao produto em terminais aquaviários; acesso ao produto em terminais terrestres; acesso aos dutos de transporte de QAV; e acesso aos PAAs.

2.2.1. Acesso ao QAV por Novos Agentes nas Refinarias

Conforme relatado pelos agentes ao longo das reuniões, quando da separação das atividades da Petrobras entre suas subsidiárias, os ativos relacionados a armazenamento e expedição de produtos foram atribuídos à BR Distribuidora. Com isso, os terminais de carregamento rodoviários internos à maior parte dessas refinarias foram desativados. De acordo com o informado, a Petrobras argumenta questões de minimização de risco operacional ao limitar carregamentos em refinarias. Outro aspecto apresentado seria a alegação da Petrobras de possível comprometimento da qualidade do QAV no transporte rodoviário.

Sobre os fatores que permeiam a escolha empresarial de entrega do QAV por determinado modo de transporte, a área de qualidade de combustíveis da ANP comentou que há obrigatoriedade do atendimento de requisitos mínimos para a garantia da qualidade do combustível, independentemente do tipo de infraestrutura para escoamento do fluxo logístico. Dessa forma, ainda de acordo com a Agência, não há impedimento técnico, do ponto de vista da qualidade, para a escolha do modo rodoviário para a comercialização de QAV³¹.

Atualmente, as refinarias e os terminais aquaviários estão, em sua maioria, interligados por dutos a terminais terrestres e a bases primárias de distribuição localizadas em suas proximidades. Assim, não é possível realizar expedição rodoviária de QAV na maior parte das refinarias. Quando necessário, a expedição dessas unidades é feita por intermédio da BR Distribuidora, a exemplo do que vinha ocorrendo para as entregas de GAV quando produzida pela Refinaria Presidente Bernardes (RPBC). Representante da ANP esclareceu, nesse ponto, que no atual modelo regulatório para bases de distribuição de combustíveis, as empresas distribuidoras

31 Fonte: 3ª Reunião: Acesso à infraestrutura dutoviária e às refinarias, realizada no dia 13 de maio de 2020.

operam o seu próprio produto ou de seus parceiros comerciais e são livres para negarem acesso a terceiros ou para compartilharem suas bases (*pools*), dividir investimentos ou cederem espaço ao prestarem serviço de armazenamento.

2.2.2. Acesso ao QAV por Novos Agentes em Terminais Aquaviários

De forma análoga às refinarias, parte dos terminais aquaviários operados pela Transpetro que movimentam QAV não realizam operações de carregamento rodoviário, a exemplo do Terminal marítimo de São Sebastião, no Estado de São Paulo, o qual não possui as instalações necessárias para tal³². As entregas dos combustíveis armazenados nesse terminal são realizadas diretamente em terminais terrestres e bases primárias de distribuição por meio de dutos.

Destacou-se, nesse sentido, que, em que pese haver regulamentação da ANP para acesso a terminais aquaviários por terceiros de forma não discriminatória, a inexistência de terminais com carregamento rodoviário, por vezes, prejudicaria a efetividade da norma. Já no caso do Terminal da Decal em SUAPE, por exemplo, o escoamento é por carregamento rodoviário.

Cite-se que, sobre as regiões em que ocorrerão os desinvestimentos, o Subcomitê de Infraestrutura, considerou que:

“(...) os locais em que há algum nível de competição regional, como nas áreas da RNEST e Repar, contam com terminais aquaviários de operadores logísticos não verticalizados, tais como Catallini, Temape, Pandenor e Decal, ou cadeias de suprimento concorrentes dentro da área de atuação das unidades produtoras (caso da Reman). Sendo assim, da mesma forma que a Lei do Petróleo estabeleceu para a Petrobras, em linha com o que determina a Resolução ANP nº 35/2012³³ para dutos e com o desejado na proposta de revisão da Portaria ANP nº 251/2000, idealmente, os terminais aquaviários envolvidos no programa deveriam ser operados por operadores logísticos separados dos futuros refinadores, mesmo que constituídos pelos adquirentes das refinarias. Se viável, estes terminais poderiam passar a contar com instalações para acesso por terceiros interessados, via modo dutoviário, rodoviário ou ferroviário. É recomendável que os operadores das refinarias permitam conexões dutoviárias que desobriguem o trânsito dos combustíveis pelo interior das refinarias, permitindo o acesso ao terminal marítimo, pelos agentes interessados”.

2.2.3. Acesso ao QAV por Novos Agentes em Terminais Terrestres

O já citado Terminal marítimo de São Sebastião, por exemplo, é interligado por meio de um poliduto ao Terminal terrestre de Guarulhos, também sob operação da Transpetro. O Terminal terrestre de Guarulhos recebe derivados de petróleo de diversos terminais e refinarias da região, e, de forma similar às refinarias, realiza a expedição de produtos por intermédio da Transpetro. Nesse Terminal terrestre de Guarulhos, conforme esclarecido pela ANP, apesar da realização de carregamento rodoviário de produtos como gasolina e diesel, a Transpetro não disporia de terminal de carregamento rodoviário para QAV.

Diferentemente dos terminais aquaviários, não há, no marco regulatório vigente, regulamentação que obrigue o acesso a terminais terrestres (apesar do modelo de terminais se

³² Fonte: 3ª Reunião: Acesso à infraestrutura dutoviária e às refinarias, realizada no dia 13 de maio de 2020.

³³ Com base na Resolução ANP nº 35/2012, art. 4º, o entendimento da ANP/SIM é que os transportadores não podem atuar como refinadores, devendo constituir empresa juridicamente desverticalizada.

basear no livre acesso). No entanto, quando é dado o acesso ao duto de transporte, se garante o acesso a toda infraestrutura de transporte necessária para escoar o produto, incluindo o acesso ao terminal terrestre. Os terminais terrestres operados pela Transpetro ligados ao Osbra, Orsub e Opasc possuem carregamento rodoviário (são os terminais conhecidos como bases democráticas).

Expôs-se, ainda, que, durante os trabalhos do GT ANP/ANAC, apurou-se que nem todos os terminais terrestres dispõem de infraestrutura de transporte e armazenamento específicas para QAV, e que as unidades que detêm instalações dedicadas ao produto estariam sujeitas ao domínio de mercado das grandes distribuidoras. Neste sentido, para ter acesso ao QAV, um novo agente precisaria construir uma nova base (o que é um problema de custo e de disponibilidade de espaço, já que portos, aeroportos e o entorno das refinarias muitas vezes possuem limitações físicas).

2.2.4. Acesso ao QAV por Novos Agentes aos Dutos de Transporte

No Rio de Janeiro, o QAV segue da refinaria REDUC por duto até o Aeroporto do Galeão. De lá, o combustível segue de caminhão para o Aeroporto Santos Dumont e para diversos aeroportos de pequeno e médio porte de diversos estados como Rio de Janeiro, Espírito Santo e Minas Gerais. Já em São Paulo, o produto é transportado da refinaria Revap, também por duto, até o Aeroporto de Guarulhos. Desse ponto, segue por modo rodoviário para o Aeroporto de Congonhas e para outros aeroportos menores da região.

Para o interior da Região Sudeste e para a Região Centro-Oeste, o combustível é transportado por duto da refinaria Replan até o Terminal de Paulínia, seguindo de caminhão para aeroportos de pequeno e médio porte de São Paulo, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás e Tocantins. Apesar de o OSBRA, maior poliduto existente no País, estar conectado ao Terminal de Brasília, o QAV que o abastece é originário da refinaria Regap, em Minas Gerais, e transportado pelo modo rodoviário. Registre-se que não há conexão entre o Terminal de Brasília e o aeroporto da capital.

No Norte do País, a refinaria Reman envia o QAV por meio de duto ao Terminal de Manaus. O Aeroporto de Manaus e diversos outros aeroportos de menor porte do Amazonas, Rondônia, Roraima, Acre e Pará são abastecidos, então, pelos modais hidroviário e rodoviário.

Assim, apenas os sistemas de abastecimento de QAV dos aeroportos com maior movimentação, Guarulhos e Galeão, são totalmente interligados aos terminais e às refinarias por dutos pertencentes ao sistema Petrobras.

Utilizando-se como exemplo a região supridora do Aeroporto de Guarulhos, após a requalificação do QAV no Terminal terrestre de Guarulhos, o combustível é transportado ao Aeroporto de Guarulhos por um duto dedicado sob operação da Transpetro. Uma das maiores dificuldades apontadas para a entrada de novos agentes ao segmento de distribuição nos mercados consumidores de São Paulo e Rio de Janeiro, seria a impossibilidade de acesso aos dutos por falta de ociosidade declarada pelo proprietário.

Na opinião de alguns agentes de mercado, é possível que gargalos resultantes de ineficiência na operação dos dutos e terminais estejam dificultando o acesso por terceiros às instalações de recebimento e transporte de QAV, tendo em vista que ao longo da infraestrutura dutoviária há trechos que recebem interligações de diversos produtos e destinos que, se gerenciados de maneira ineficiente, poderiam implicar em aparentes ausências de capacidade ociosa.

A ANP esclareceu, primeiramente, que, em virtude de suas importâncias estratégicas, os dutos de transferência, mais curtos e que interligam infraestruturas próprias das empresas podem ser reclassificados pela Agência como dutos de transporte, geralmente mais longos e para os quais há regras de acesso. Para oleodutos com extensão superior a 15 km, o regime vigente de acesso a terceiros, disposto no art. 9º da Resolução ANP nº 35/2012, estabelece que o carregador proprietário tem garantida a preferência, com prioridade na utilização da infraestrutura pelos primeiros dez anos de operação do duto, sujeita a revisões a cada cinco anos a partir desse período. A medida buscou, entre outros, preservar incentivo ao investimento.

A Lei do Petróleo determina a separação jurídica da atividade de transporte dutoviário à Petrobras, que foi obrigada a constituir uma subsidiária (Transpetro) para exercer essa atividade. Todavia, nesse caso o modelo adotado pelo grupo Petrobras prevê que a Transpetro apenas opere os dutos e terminais, cuja propriedade permanece com a Petrobras (carregador proprietário). A Resolução ANP nº 35/2012, por outro lado, dá melhores condições de contratação à figura do transportador proprietário em detrimento do carregador proprietário, por meio da possibilidade de prazos contratuais mais extensos. A norma restringiu a duração máxima dos contratos de transporte com o objetivo de evitar o fechamento do mercado através da contratação de toda ou de grande parte da capacidade de transporte por períodos excessivamente longos³⁴.

Contudo, de forma análoga ao considerado no tópico dedicado aos terminais aquaviários, o acesso esbarraria em dificuldades tais como ausência de declaração de capacidade ociosa, situação que dá direito ao proprietário de utilização integral da capacidade da infraestrutura. Em contrapartida, como já citado, alguns participantes do setor privado destacaram que o planejamento dos volumes de importação pelo proprietário da infraestrutura estratégica não estaria considerando a possibilidade de outros agentes responderem por parcela da demanda.

Alguns agentes de mercado sugeriram, assim, que, sem perder de vista a importância da proteção e da atratividade dos investimentos privados, houvesse alteração da regulamentação atual para que se limitasse o direito de preferência do proprietário com base em tempo e percentual de preferência de utilização das instalações, de modo que parte da capacidade da infraestrutura fosse obrigatoriamente disponibilizada a terceiros. Para ativos depreciados, esse percentual obrigatório poderia ser de vigência imediata, enquanto, para novos investimentos, poderiam ser estabelecidos prazos escalonados para cada percentual obrigatório a terceiros, de acordo com a capacidade dos dutos a serem construídos e com o risco de monopolização de mercados.

Alguns agentes também se mostraram favoráveis à separação funcional ou de personalidade jurídica para as infraestruturas essenciais ao transporte de QAV e os agentes comercializadores, de modo que se evitem conflitos de interesse entre os proprietários da carga e se busque a otimização das operações.

2.2.5. Acesso aos PAAs por Novos Agentes

Há, no que tange aos Parques de Abastecimento de Aeronaves (PAAs) em aeroportos, uma intersecção entre as regulações da ANP e da ANAC que, convenientemente, podem ser alinhadas. Embora não exista, atualmente, regulação da ANP que determine ou proíba acesso às bases de abastecimento em aeródromos, a Resolução ANAC nº 302, de 5 de fevereiro de 2014,

³⁴ Fonte: Conforme apresentação da ANP (3ª Reunião: Acesso à infraestrutura dutoviária e às refinarias, realizada no dia 13 de maio de 2020), baseado no art.20 da Resolução ANP nº 35/2012.

assegura o livre acesso às infraestruturas aeroportuárias para que as empresas aéreas ou terceiros possam atuar na prestação de serviços auxiliares ao transporte aéreo (entre os quais inclui-se o abastecimento de combustíveis de aviação), vedando quaisquer práticas discriminatórias e abusivas. Há discussões, no entanto, sobre quais facilidades devem ser acessadas para que se configure o livre acesso em condições não discriminatórias.

As dificuldades de acesso às infraestruturas de armazenamento nos PAAs e às redes de hidrantes a elas interligadas nos principais aeroportos brasileiros, na opinião de alguns convidados, se constituiriam como importante obstáculo para a diversificação de fontes de fornecimento de QAV e para o aumento do número de agentes de distribuição. Tal fato decorreria do domínio de um *pool* de distribuidoras na operação dos PAAs e da integração verticalizada desses agentes, que poderia dar margem a subsídios cruzados e à prática de *dumping*. Paralelamente, apesar de o segmento de vendas ser, em média, mais pulverizado, haveria grande concentração nos aeroportos mais relevantes.

Conforme Resoluções ANP nº 17 e 18, de 2006, para atuar na distribuição de QAV nos aeroportos, é necessário que o distribuidor detenha base de tancagem individual ou compartilhada em PAA autorizada pela administração aeroportuária local ou que firme contrato de cessão de espaço autorizado pela ANP. Registre-se que um dos operadores internacionais ouvidos pelo Subcomitê interpretou essa exigência como uma barreira à entrada de novos agentes.

Da tancagem do PAA até as aeronaves, o abastecimento de QAV pode se dar por meio de Caminhão Tanque Abastecedor (CTA) ou por uma rede subterrânea de dutos conectados a hidrantes, com emprego de caminhão tanque de serviço, o qual realiza a interligação entre o hidrante e a aeronave. Dependendo do volume de QAV comercializado e das especificidades do aeródromo, como suas características físicas e o perfil do seu tráfego (especialmente a relevância do tráfego internacional), o acesso ao PAA e à rede de hidrantes pode representar significativa vantagem competitiva à firma incumbente, dificultando a contestação de mercado e, com isso, elevando o preço do QAV.

Alguns participantes do setor privado, incluindo operadores internacionais, consideraram que não seria economicamente viável a construção de nova infraestrutura de armazenamento distinta da já existente. Também não seria factível que diferentes infraestruturas utilizassem a mesma rede de hidrantes já existente, cujas questões relacionadas à operacionalização e à qualidade do combustível precisariam ser gerenciadas de maneira centralizada. Assim, o acesso aos PAAs deveria envolver tanto a tancagem de armazenamento quanto a rede de hidrantes.

Nesse ponto, parte dos agentes sustentou que as distribuidoras que tenham construído ou que operem as instalações de armazenagem e a rede de hidrantes não possuem propriedade sobre os ativos, os quais seriam reversíveis ao patrimônio do aeroporto – em última instância, à União – ao final do contrato. Isso porque, nos termos do Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA, Lei nº 7.565/1986), qualquer benfeitoria em aeródromos públicos é permanente.

Sendo assim, sugeriram que essa infraestrutura fosse tratada unificadamente e gerenciada de forma centralizada por ente independente, sob livre acesso em condições isonômicas e claras. Além disso, de modo a proporcionar a efetiva desverticalização, as regras para as atividades de comercialização e de *into plane* deveriam ser distintas. Defenderam, ainda, que a ANAC deveria regulamentar não somente o acesso às áreas, mas também o acesso às facilidades como os tanques de armazenamento e hidrantes. Com vistas a mitigar o poder de monopólio dos aeroportos e a

reduzir judicializações, recomendaram a criação de um comitê de usuários, tendo-se a ANAC como última instância administrativa de decisão.

Entidades do setor de aviação recomendaram maior participação das empresas aéreas nos investimentos e na gestão das infraestruturas de abastecimento de combustíveis em aeroportos, a exemplo do que ocorre em alguns países como EUA e Canadá, e defenderam que a taxa cobrada por serviço de transferência prestado deveria ser a mesma para todos os concorrentes, medida por unidade de volume, para que não se criem distorções competitivas.

Colocaram, ainda, que a cobrança de taxa de acesso ao provedor de combustíveis sem relação com o serviço prestado ou custos envolvidos, a exemplo da taxa sobre o faturamento da distribuição de combustíveis, custo que varia de acordo com o preço do petróleo, recairia sobre as empresas aéreas e prejudicaria a eficiência do sistema, impondo riscos ao crescimento do negócio. Nesse ponto, a ANAC esclareceu que cobranças variáveis são cláusulas comuns em contratos de cessão de uso de área e constituem mecanismo de compartilhamento de risco de demanda que pode ser interessante para ambas as partes. Destacou, contudo, que, no caso do abastecimento de combustíveis, há exigência regulamentar de que a parcela variável seja baseada no volume comercializado e não na receita auferida.

De modo a demonstrar as dificuldades de acesso por novos entrantes aos PAAs, o Aeroporto de Guarulhos foi tomado como exemplo por agentes ouvidos. As três maiores distribuidoras que, juntas, dominam o mercado nacional de distribuição de QAV compartilham a infraestrutura de armazenagem existente e a utilização da rede de hidrantes, sustentadas por contrato firmado por livre negociação com a concessionária, com vigência até 2032.

Ocorre que, conforme relatado pela ANAC, muito embora a Agência tenha estabelecido dispositivo contratual destinado a garantir o acesso não discriminatório às áreas do aeroporto, a concessionária de Guarulhos teria deixado a encargo das companhias operadoras o estabelecimento das condições de acesso por terceiros ao *pool* de combustíveis. As operadoras teriam, então, empregado alto grau de dificuldade para novos entrantes, imprimindo condições distintas das anteriormente estabelecidas para a entrada de uma das companhias que atualmente operam no condomínio.

Foram apontadas como barreiras de acesso aos PAAs a imposição de exigências discricionárias relacionadas à capacidade técnica, como padrão operacional não exigido pela ANP, à capacidade financeira, a ser avaliada e aprovada por cada operadora do *pool*, bem como à precificação da parcela de participação, aferida com base na expectativa de receitas futuras trazidas a valor presente em vez do valor de bens ainda não amortizados, metodologia que acabaria por inviabilizar a competição entre agentes em condição de igualdade.

Diante das dificuldades enfrentadas, a distribuidora Gran Petro relatou ao grupo ter distribuído, em 2013, uma ação judicial com pedido de **Ação de Obrigação de Fazer** em face da Concessionária do Aeroporto Internacional de Guarulhos (“GRU”) no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo³⁵.

Em consulta ao *site* do referido tribunal, realizada em 16 de outubro de 2020, constata-se que o mencionado processo judicial teve, em primeira instância, seu pedido julgado

³⁵ Fonte: autos de nº 3045174-37.2013.8.26.0224

improcedente. Todavia, em sede recursal, foi dado parcial provimento ao recurso da Gran Petro para assegurar-lhe, dentre outras determinações, a participação na distribuição e abastecimento de aeronaves em GRU³⁶.

Segundo o que a Gran Petro relatou ao grupo, penderia, por parte da Concessionária, a apresentação de valores dos ativos não amortizados para que ela pudesse ter calculada sua cota de participação. Todavia, as distribuidoras e a Concessionária estariam se negando a apresentá-los.

Considerando o trânsito em julgado da decisão do recurso, a Gran Petro requereu o cumprimento de sentença provisório, a fim de ter o seu direito efetivado. Ocorre que, em agosto de 2020, a Raízen, Petrobras e AIR BP ajuizaram a Ação Rescisória de nº 2206394-10.2020.8.26.0000, em face da Gran Petro e da Concessionária de GRU. No pedido, as empresas requereram a rescisão do Acórdão prolatado na ação principal, com o consequente retorno do feito à origem, a fim de que pudessem participar do processo desde o seu início.

Em 1º de setembro de 2020, o relator da Ação Rescisória concedeu a tutela antecipada e determinou a suspensão do cumprimento de sentença que determinava a entrada da Gran Petro no *pool* de abastecimento do Aeroporto até o julgamento do mérito da Ação Rescisória. Após a Contestação da Gran Petro, as autoras se manifestaram em réplica, em 16 de outubro de 2020, rebatendo as alegações trazidas na peça anterior, sendo este o último andamento do processo judicial.

A Gran Petro relatou, ainda, que entrou, paralelamente, com um pedido de acompanhamento de acesso ao aeroporto junto à ANAC e com uma representação por abuso de poder dominante no Cade contra as empresas que operam em conjunto no Aeroporto de Guarulhos.

A ANAC esclareceu que autuou o Aeroporto de Guarulhos em 2014 e que, durante o processo interno, finalizado em 2019, abriu espaço para manifestação das distribuidoras. Contudo, as empresas recorreram judicialmente da decisão da Agência. O processo se encontra, atualmente, suspenso por recurso da Distribuidora Raízen em decorrência de questões acessórias, não relacionadas ao mérito da questão.

A representação da Gran Petro junto ao Cade incluía três denúncias: (i) recusa da Petrobras em fornecer QAV; (ii) recusa de acesso no *pool* da Refinaria de Paulínia (Replan) e (iii) criação de barreiras à entrada no Aeroporto de Guarulhos. Após instrução, a Superintendência-Geral do Cade decidiu pela abertura de processo administrativo, por meio da Nota Técnica nº 27/2018/CGAA4/SGA1/SG/CADE, apenas para investigar as duas últimas denúncias.

No dia 10 de setembro de 2020, a Superintendência Geral do Cade emitiu a Nota Técnica nº 31/2020/CGAA4/SGA1/SG/CADE, exarada no Processo Administrativo nº 08700.001831/2014-27, no qual entendeu que o processo deveria ser arquivado em relação à denúncia de recusa de acesso ao *pool* de Paulínia, por inexistência de indícios suficientes de configuração de infração à ordem econômica. Todavia, sugeriu a condenação das representadas, por entender que houve configuração de infração à ordem econômica por imposição artificial de barreiras à entrada no mercado relevante de comercialização de QAV no Aeroporto de Guarulhos, especificamente na atividade de operação *into plane*, por intermédio do estabelecimento da Cláusula 2.2.2 no Contrato CCAIG, por parte de Air BP, BR, e Raízen, de acordo com o art.36,

³⁶ Fonte: <https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do>, Processo nº 3045174-37.2013.8.26.0224 e código RI000000TWEXP.

incisos I, II, III, IV, combinados com o seu § 3º, incisos III, IV e V da Lei nº 12.529/2011, e GRU Airport, conforme art. 36, incisos I, combinado com seu § 3º, inciso III da Lei nº 12.529/2011.

Em 01/10/2020, a Procuradoria Federal junto ao CADE concordou integralmente com as conclusões da Superintendência Geral, tanto em relação aos fundamentos como aos encaminhamentos sugeridos pela mesma, conforme Parecer 19/2020/CGEP/PFE-CADE-CADE/PGF/AGU.

O Ministério Público Federal, no Parecer nº 35/2020/SCD/MPF/CADE, discordou da Superintendência Geral e da Procuradoria do CADE, opinando pela absolvição das representadas, manifestando-se, portanto, pelo arquivamento integral do feito. O processo ainda continua em análise e instrução no CADE.

Especificamente no que tange às análises sob suas competências, em exposição ao Subcomitê de Aviação, o Cade destacou que trabalha com a proteção da livre concorrência e que a análise de conduta unilateral é a mais complexa do Direito Antitruste, sendo a ilicitude caracterizada não por um ato simplesmente, mas por seu nexo de causalidade com um dano à competitividade. Há, portanto, uma ponderação entre custos e benefícios sociais.

De modo a conferir maior clareza às ações em desenvolvimento relacionadas ao acesso por terceiros aos PAAs à luz do marco regulatório vigente, serão apresentados dois tópicos, a saber: modelos para comercialização e armazenamento de QAV em aeródromos, sob competência da ANP, e acesso às infraestruturas aeroportuárias, a cargo da ANAC.

2.2.5.1. Modelos para Comercialização e Armazenamento de QAV em Aeródromos

Com relação ao modelo regulatório a ser empregado para bases de distribuição em aeródromos, a ANP esclareceu que, ainda no âmbito do GT ANP/ANAC, foram apontados, para efeito de comparação, quatro possíveis modelos de comercialização e armazenamento de QAV em aeródromos, a depender de seu porte, infraestrutura e restrição de espaço operacional: auto-suprimento (*self-supply*), base de distribuição com regra de acesso, operador logístico e o modelo atual.

No modelo *self-supply*, já suportado pela atual regulamentação da ANP, seria necessário aprimorar ou explicitar alguns instrumentos para efetivo acesso à infraestrutura (terminais aquaviários e dutos de transporte) e ao produto na refinaria. As companhias aéreas comprariam o combustível de aviação diretamente do produtor nacional ou do mercado externo, e o abastecimento da aeronave (*into-plane*) poderia ser efetuado pela própria companhia aérea, pela distribuidora de combustíveis ou por uma terceira companhia especializada.

Já para a base de distribuição de combustíveis com regra de acesso, o modelo atual seria acrescido de uma regulamentação de acesso (*third party access*) à infraestrutura existente nos aeroportos, aos moldes do aplicado, atualmente, para dutos e terminais aquaviários, para os quais, em caso de negativa pelo proprietário, o acesso pode ser mediado pela ANP. Seria necessária a definição do alcance da regulamentação, considerando as bases de combustíveis ou também a rede de hidrantes, bem como dos critérios de entrada e de remuneração pelo uso das infraestruturas compartilhadas após factível prazo de exclusividade de uso do investidor. Também é possível que haja necessidade de se estabelecerem regras de padronização técnica e operacional para operação conjunta.

Em um modelo de operadores logísticos, esses agentes seriam os responsáveis pela operação de toda a infraestrutura de armazenamento de combustíveis de aviação no aeródromo, além das redes de hidrantes, restando aos distribuidores a comercialização do produto e, a depender do modelo, o abastecimento das aeronaves. A solução demandaria a adoção de mecanismo de transição com indenização de investimentos ainda não amortizados. Destacou-se, contudo, que esse modelo poderia eventualmente ser aplicado apenas à categoria de aeroportos estratégicos, aeródromos de grande porte abastecidos por dutos.

A ANP informou, ainda, que, em sua agenda regulatória para 2020, estão previstos estudos para a revisão das Resoluções ANP nº 17 e 18/2006³⁷. Entre as possibilidades em estudo, foram mencionadas: a explicitação da possibilidade de auto suprimento pelas companhias aéreas (*self-supply*); a adoção do modelo de operador logístico em aeroportos estratégicos, permitindo, inclusive, que estes sejam utilizados como *hubs* de distribuição de combustível para outros aeroportos; a implementação de maior controle do fornecimento de QAV e GAV por meio da adoção de critérios adicionais para a homologação desses contratos que dificultem o estabelecimento de barreiras a empresas que não figurem como parceiros econômicos. Destaca-se, contudo, que não há, ainda, qualquer conclusão sobre a matéria e que as discussões seguirão os ritos de elaboração normativa, devendo qualquer alteração, ao final, ser aprovada pela Diretoria Colegiada da Agência.

Adicionalmente, a Agência destacou que uma das recomendações constantes na Nota Técnica do GT ANP/ANAC, a criação de um boletim com as informações consolidadas sobre os combustíveis de aviação, já está, em parte, implantada pela criação de relatórios dinâmicos disponibilizados no portal eletrônico da ANP.

2.2.5.2. Acesso às Infraestruturas Aeroportuárias

No que tange ao acesso às instalações aeroportuárias, a ANAC possui regramento próprio para acesso e compartilhamento da infraestrutura de abastecimento em aeródromos. A definição sobre quais facilidades devem ser acessadas para que se configure o livre acesso em condições não discriminatórias dependeria, no entanto, de avaliação caso a caso sobre o perfil do aeroporto. Nesse ponto, haveria divergências entre agentes do mercado. Além disso, há contestação dos agentes privados quanto à propriedade das infraestruturas internas aos aeródromos. Em decorrência disso, a implementação da regra de livre acesso tem enfrentado obstáculos.

Diante disso, a Agência incluiu o tema em sua Agenda Regulatória, com o objetivo de aprimorar sua regulamentação de forma a tornar mais efetivo o livre acesso, em condições não discriminatórias, de fornecedores de combustíveis aos aeródromos. Aspectos a serem estudados podem incluir a viabilidade e conveniência de desverticalização e a forma de remuneração dos ativos quando da utilização por terceiros que não tenham realizado investimento.

A Agência informou que, por força de decisão judicial, tem conduzido negociações com as distribuidoras, as quais têm reclamado a propriedade não só do *pool* de combustíveis, mas também das redes subterrâneas de hidrantes, sustentando que estas não seriam reversíveis à União nem mesmo após o fim do contrato com os aeródromos.

³⁷ Fonte: Agenda Regulatória 2020-2021 – versão 3 – 1ª atualização, disponível em <http://www.anp.gov.br/arquivos/acesso-informacao/agenda-regulatoria/ar-20-21-1-atualizacao.pdf>

Com relação à rede subterrânea de hidrantes, a ANAC citou sustentação feita pela Distribuidora Air BP, em carta enviada à SEAE/MF em 2010, enquanto figurava como nova entrante no segmento de distribuição de combustíveis de aviação, por meio da qual apontou para a existência de significativa desvantagem quando os competidores não possuem acesso às infraestruturas necessárias ao abastecimento de aeronaves em igualdade de condições. Conforme a empresa, tendo em vista que o QAV e o GAV são *commodities* e que, no Brasil, são fornecidos por um único agente, desde que todos os competidores tenham acesso às infraestruturas, em especial, aos sistemas de hidrante em aeroportos relevantes, a competição se dará com base em estratégia de preços. A falta de acesso ao sistema de hidrantes, portanto, operaria como variável fundamental no que diz respeito à capacidade de uma distribuidora em suprir demandas existentes.

Segundo a ANAC, consultado à época pelo Cade, o Sr. Luis Felipe de Oliveira, especialista de renome no setor de transporte aéreo, declarou entender que a operação de hidrantes em um aeroporto como Guarulhos seria fundamental para que os distribuidores tenham competitividade, uma vez que o abastecimento de voos internacionais e de aeronaves de grande porte por caminhão tanque é mais lento e oneroso e requer mais de uma viagem ou de mais de um caminhão, o que impacta negativamente, também, a segurança dos aeródromos. Naquele momento, o Cade acabou concluindo pela existência de elevadas barreiras à entrada e recomendou que ANAC regulamentasse o acesso às áreas aeroportuárias³⁸.

A ANAC colocou, também, que há consenso na indústria que, para voos internacionais e que percorrem grandes distâncias, o abastecimento por meio de hidrantes é fundamental para a agilidade do *turnaround*. Frise-se que a Nota Técnica da Superintendência Geral do Cade inicialmente considerou o sistema PAA e a correspondente rede de hidrantes do pool de Guarulhos como estruturas essenciais, conforme Nota Técnica nº27/2018/CGAA4/SGA1/SG/CADE. No entanto, no parágrafo 509 da Nota Técnica nº 31/2020/CGAA4/SGA1/SG/CADE, de 2020, a Superintendência Geral do CADE reviu o seu posicionamento e considerou que tais infraestruturas não seriam essenciais para o estabelecimento de concorrentes no mercado, muito embora possam representar significativas vantagens competitivas. É importante salientar que a Superintendência Geral do CADE auxilia a instruir o processo e atua como órgão opinativo, mas não possui uma conclusão vinculativa à deliberação final do Conselho, que ainda não foi apresentada no referido caso.

Tendo-se como critério o volume de embarques internacionais, a ANAC entende que o Aeroporto do Galeão se enquadra na mesma situação do Aeroporto de Guarulhos. Já para o restante dos aeroportos, a Agência não vê a necessidade de imposição de obrigação de compartilhamento dos ativos, bastando o monitoramento de novos contratos, que poderiam ser submetidos à autorização pela ANAC, de modo a garantir o livre acesso. A Agência esclareceu que, desde a 4ª rodada de concessões de aeroportos, adota o mecanismo de consulta aos usuários, modelo de negociação obrigatória de preços de áreas operacionais entre aeroportos e usuários no qual as partes devem fornecer diversas informações e, caso não cheguem a um entendimento, o regulador deve arbitrar.

Assim como na ANP, o tema consta da Agenda Regulatória da ANAC. Nesse contexto, a Agência vem conduzindo estudos relacionados ao aperfeiçoamento da regra de acesso por terceiros, à separação vertical por operador logístico, e à possibilidade de que as normas alcancem não somente o operador aeroportuário, mas também as distribuidoras atuantes. A Agência tem

³⁸ Fonte: 2ª Reunião - Tema acesso à infraestrutura em aeródromos, realizada no dia 27 de abril de 2020.

considerado, em suas análises, os possíveis efeitos negativos sobre a concorrência e ganhos de eficiência decorrentes da integração vertical, bem como os potenciais problemas, de difícil previsão, que poderiam ocorrer em virtude de uma decisão governamental que obrigue a desverticalização, tais como impactos sobre a atração de investimentos e criação de um elo adicional na cadeia que implique em mais ônus ao consumidor final (dupla margem).

3. Considerações finais e recomendações

Ao longo de oito meses de trabalho este Subcomitê de Aviação discutiu os diversos aspectos envolvidos na cadeia de QAV, da refinaria à asa do avião. Como pode-se observar a partir da leitura do presente relatório, buscou-se integrar as diferentes visões e interesses, de maneira descritiva.

As questões relacionadas aos combustíveis de aviação possuem grande impacto sobre o bom funcionamento do setor aéreo, a segurança operacional, a competitividade e a sustentabilidade da indústria. Por muito tempo, a aviação concentrou seus esforços em apenas uma ponta da cadeia, propondo alternativas de precificação à Petrobras com o objetivo de reduzir os preços praticados. Assim, a metodologia adotada mostrou-se eficiente para alcance dos objetivos estabelecidos, bem como possibilitou o nivelamento das informações e adequada coordenação entre os órgãos e entidades de governo, setor privado e representantes da sociedade civil.

Entre os pontos discutidos, destaca-se como aqueles mais enfatizados pelas partes ouvidas: a alta concentração de mercado, no suprimento e na distribuição, com muitos estados atendidos exclusivamente por uma ou duas distribuidoras; a dificuldade de acesso à infraestrutura de abastecimento de QAV contida nos aeroportos; a necessidade de ampliação do livre acesso aos terminais aquaviários e à infraestrutura de internalização de QAV; e o baixo interesse no ingresso ao mercado de combustíveis de aviação, mesmo havendo diversificação na distribuição de outros combustíveis líquidos.

Contudo, salienta-se que esses assuntos não foram temas de estudos específicos pelo Subcomitê, não sendo prudente, portanto, que este relatório apresente recomendações voltadas para a definição imediata de políticas públicas. Considera-se que o tema é amplo e que ainda há espaço para estudos complementares. No entanto, acredita-se que as ações já em curso, principalmente aquelas que vêm sendo conduzidas pela ANAC e pela ANP, tem o potencial de alterar de forma positiva o cenário atual da cadeia de QAV.

Diante do exposto, a partir deste relatório inicial, este Subcomitê recomenda que:

1. Seja criado um grupo de trabalho para estudar a tributação nacional e as práticas tributárias internacionais do QAV.
2. A ANAC e a ANP deem continuidade, de maneira coordenada, no âmbito de suas respectivas agendas regulatórias, aos estudos para aprimoramento da regulação em curso, no sentido de promoverem um ambiente de mercado competitivo e reduzirem possíveis barreiras de entrada a novos investidores, com foco em:
 - a) tornar mais efetivo o livre acesso, em condições não discriminatórias, de fornecedores de combustíveis aos aeródromos;
 - b) revisar os modelos de negócio de operação/suprimento de combustíveis de aviação, sobretudo quanto às condições de acesso às instalações, considerando alternativas levantadas pelo GT ANP/ANAC;

c) concluir a revisão da regulação de acesso de terceiros a terminais aquaviários (Portaria ANP nº 251/2000), conforme recomendação apontada no relatório elaborado no âmbito da iniciativa Abastece Brasil sobre infraestrutura para movimentação de derivados de petróleo; e

d) aumentar a transparência e publicidade das informações relacionadas à garantia do acesso de terceiros às infraestruturas de QAV em todos os elos da cadeia de suprimento, incluindo os aeródromos.

3. A ANP prossiga com os estudos de viabilidade e de benefícios da introdução do combustível JET A no mercado brasileiro.

4. O MME atue na promoção da concorrência e na atração de investimentos nos elos de produção e importação de QAV.

5. O MINFRA promova/estimule o aumento da atratividade a investimentos privados no setor portuário e aeroportuário, com regras que favoreçam a concorrência e a eficiência das operações logísticas e de importação de combustíveis de aviação.

6. O Cade prossiga com a análise do processo do caso Gran Petro com celeridade, buscando inclusive avaliar pontos de oportunidades de melhorias regulatórias que possam ser endereçados aos órgãos pertinentes.

7. Seja realizado novo estudo dois anos após a publicação deste relatório, a fim de monitorar a implementação das recomendações e seus impactos no mercado de QAV, bem como identificar novas ações e medidas para promoção da concorrência e atração de investimentos.