



**MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA**  
**SECRETARIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL – SAC**  
Departamento de Políticas Regulatórias - DPR

**Memória de Reunião**

**Referência:** Reunião do Subcomitê Abastecimento de Combustíveis de Aviação com Gran Petro.

**Data:** 24 de abril de 2020, 14:00 horas.

**Local:** Reunião remota, por meio do Microsoft Teams.

**Participantes:** conforme lista de presença anexa.

**Observação:**

**Memória:**

1. A reunião teve como principal objetivo ouvir a posição da Gran Petro em relação aos temas estudados pelo Subcomitê.
2. Breve abertura da SAC.
3. Principais considerações da Gran Petro sobre cada um dos pontos da pauta:

**3.1 Acesso ao Produto**

a) **Impacto da venda das refinarias do Sistema Petrobras sobre o QAv**

- Segundo a Gran Petro, venda das refinarias pode melhorar a competição na periferia do mercado, não nos principais centros consumidores tendo em vista que as refinarias não possuem infraestrutura de interligação que as façam competir entre si.
  - Atualmente as refinarias produzem o suficiente para atender à demanda local. Dessa forma, precisariam mudar o mix de produtos para comercializar o excedente em outras regiões.
  - Regionalmente, poderá ocorrer competição mas, considerando que GRU e GIG representam aproximadamente 60% do volume comercializado, não ocorrerá um impacto nessa região.
  - Comercialização se daria apenas por cabotagem ou pelo modal rodoviário, o que poderia dar alguma capilaridade nos demais centros, não nos principais – Rio e São Paulo. De Betim, por exemplo, não é competitivo levar combustível pelo modal rodoviário para Guarulhos e Galeão.
  - A competição dos novos players só poderia acontecer pela cabotagem ou compartilhamento das infraestruturas existentes dos terminais marítimos e dutos, em função do custo de logística.
  - Privatização das refinarias tem que vir seguida do compartilhamento dos terminais marítimos e dos dutos – qualquer outro modal para Guarulhos e Galeão acarreta em custos logísticos que não são competitivos.

- Na maioria dos países, os ativos estão desverticalizados, o que diminui barreiras de entrada a novos players. O agente verticalizado reduz risco por controlar o volume.

#### **b) Disponibilidade e condições de acesso à infraestrutura portuária para importação de QAV**

- A importação seria o melhor caminho para rivalizar com a produção interna, na visão da Gran Petro.
  - Para a importação ser competitiva, é preciso importar grandes volumes, compatíveis com os montantes importados pela Petrobras. Entretanto, os únicos aeroportos que tem demanda para tal são Galeão e Guarulhos. Se não há acesso a esses dois aeroportos, não é possível alcançar escala necessária para importar nem um navio por mês, nem se atendesse a 100% dos demais aeroportos do estado de SP, por exemplo.
  - O terminal GRU é um poliduto e não é dedicado para QAV. O único terminal que tem interligação com GRU por dutos é o de São Sebastião. Transferindo de um terminal marítimo para um terrestre e depois transferindo para um aeroporto com infraestrutura dedicada (mesmo que seja pela cabotagem, ou seja, importação) não haverá possibilidade de se competir com GRU. Assim, para a importação ser uma possibilidade competitiva, é preciso garantir o acesso especialmente aos portos de São Sebastião e Rio de Janeiro.
  - Recentemente a LATAM demonstrou interesse em importar QAV mas não conseguiu acesso à infraestrutura para descarregar navio e transportar o produto até o aeroporto (tendo em vista direito de preferência e utilização de toda capacidade dutoviária pela Transpetro). Devem ser criadas alternativas em relação aos terminais para competir com as refinarias desinvestidas e as refinarias do sistema Petrobras.
  - A infraestrutura de transferência e transporte do QAV deveria possuir uma separação jurídica para não haver conflito de interesses no transporte desse combustível.

#### **c) Especificação (Jet A e Jet A1) e qualidade do QAV**

- Mudança para JET A só será benéfica, na visão da Gran Petro, se houver a abertura dos terminais e dutos tendo em vista que o importador teria que trazer o produto em grandes volumes (provavelmente, a partir dos Estados Unidos).
  - Se houver a abertura, a alteração se torna muito importante, vez que aumentará a oferta de produto para os importadores e poderá criar rivalidade entre os agentes.

#### **d) Tributação e outros custos relacionados ao QAV**

- Levantamentos da Gran Petro demonstram que as margens de comercialização são bem mais elevadas que as praticadas internacionalmente.
- Gran Petro informa que, em regra geral, não pode haver distinção de tratamento tributário de acordo com a origem do produto. O tributo é recolhido no momento da venda pela distribuidora, quando é possível saber a destinação do combustível (se será utilizado em voo doméstico ou internacional; e o estado de abastecimento e respectiva alíquota aplicada) – imposto diferido até o momento da venda. Entretanto, a partir de 2017 o estado de São Paulo

começou a cobrá-lo no momento da importação, de maneira que inviabilizou a importação por São Paulo (Decisão Normativa CAT nº 03, de 03 de maio de 2017).

- O ICMS é sempre devido ao estado de consumo. Assim, o recolhimento antecipado na importação faz com que o imposto tenha que ser pago novamente no momento em que é comercializado para outro estado, o que gera um crédito com o estado de SP para restituição futura.
- Ademais, aproximadamente 40% do volume importado é utilizado em voos internacionais, isentos de ICMS. Dessa forma, a parcela do QAv importada e dedicada ao mercado internacional também gera um montante significativo a ser ressarcido.
- Deste modo, há uma grande perda de eficiência: cerca de 30% do capital de giro fica comprometido por 2, 3 meses. O produtor local não precisa ter todo esse montante de capital de giro.

### **3.2 Acesso às infraestruturas de distribuição e outras barreiras à entrada**

#### **a) Disponibilidade e condições de acesso à infraestrutura de dutos para transporte de Qav**

- ANP esclareceu diferenças na regulação dos dutos: (i) dutos de transporte - mais longos e considerados estratégicos, possuem regras de acesso; (ii) dutos de transferência - mais curtos, que ligam infraestruturas próprias das empresas, pequenos píeres, estocagem, etc (ANP pode reclassificar como de transporte se constatado que são estratégicos).
- ANP também esclareceu que dificuldades de acesso podem ocorrer de maneira natural ou artificial. Nos casos em que a utilização está no limite da capacidade, o proprietário pode solicitar quase a totalidade do uso (direito de preferência), não sendo possível atender a outras demandas. No caso do acesso à tancagem, também há uma barreira de acesso que impede que empresas aéreas atuem como “*self suppliers*”.
- Segundo a Gran Petro:
  - A capilaridade do QAv nos aeroportos brasileiros depende de acesso. A limitação ao direito de preferência é o primeiro passo, inclusive para atrair novos investimentos: a parcela não utilizada pelo proprietário permite a entrada de novos agentes, que com o aumento de sua participação, passam a ter interesse em fazer investimentos e ter sua própria infraestrutura. Se não há acesso à infraestrutura existente, não haverá investimento em uma segunda, já que é inviável começar do zero e competir com um agente que já está com seu investimento praticamente amortizado.
  - Em outros países não é prática o direito de preferência aplicar-se a 100% da capacidade. Assim, deve-se limitar o direito de preferência a 70, 80% (em um nível que permita a competição, mas não iniba o investimento. Pode-se, ainda, prever esquema semelhante a um direito de patente, com o direito de preferência válido por um período).
  - O duto de São Sebastião passa por outros dutos: a limitação de capacidade pode se dar nesses outros troncos. O caminho da carga de combustível é definido pela própria Petrobras. No setor elétrico, por exemplo, o caminho ótimo de distribuição é definido pela ONS, de forma que o monopolista não consegue criar propositalmente trechos

com gargalos de capacidade. A mesma solução poderia ser adotada para o mercado de combustíveis.

- Sugestão da Gran Petro:
  - Para um ativo existente já amortizado: estabelecer um percentual da capacidade, proporcional à depreciação, que não estará sujeito ao direito de preferência do proprietário.
  - Para um ativo novo: se a capacidade do duto é menor que o tamanho do mercado, estabelece-se um período de preferência do proprietário para recuperação do investimento e depois abre-se um percentual da capacidade a outros interessados; se o duto é maior que o mercado, abre-se imediatamente um percentual desse ativo para os concorrentes.
  - Separação patrimonial: desverticalização da operação - o utilizador não deve ser o proprietário, idealmente. Nos casos em que atores verticalizados ainda têm investimentos a recuperar, deve-se adotar a separação funcional, ou seja, a operacionalização da gestão de duto deve ser segregada (operação realizada por um terceiro, com mandato para otimizar utilização da infraestrutura, que não vai criar gargalos adicionais). Em tese, um acordo de infraestrutura compartilhada deveria ser neutro. A infraestrutura compartilhada foi construída num aeroporto, que é uma área pública. As empresas têm contrato de construção de infraestrutura em área pública e a participação de outros players ocorreria na contribuição do investimento não amortizado.

#### **b) Possibilidade de transporte rodoviário a partir das refinarias e segurança das operações**

- Gran Petro considera que hoje não há venda pelo modal rodoviário a partir das refinarias apenas por uma decisão comercial da Petrobras e não por questões técnicas. A Petrobras alega que não pode garantir a qualidade do QAv a ser entregue à empresa aérea. Essa decisão limita a capilaridade do setor aéreo, que depende de acesso democrático para abastecer a aviação regional.
- As refinarias poderiam criar terminais de carregamentos rodoviários democráticos, onde se possa carregar QAv e levar para aeroportos menores e mais distantes.
- A Petrobras adotou esse procedimento depois da entrada da Air BP e Gran Petro no mercado.
- A distribuidora é a responsável final pela qualidade: novo boletim de conformidade deve ser emitido pela distribuidora no momento em que o combustível chega ao aeroporto. Assim, argumentos de garantia de qualidade não se justificam.
- A ANP informou que há conflito de papéis entre a BR Distribuidora, a Transpetro e a Petrobras e, como todas as refinarias já eram da Petrobras, elas já tinham saída para tancagem.

#### **c) Cabotagem**

- Secretaria de Portos mencionou o Plano para aumentar a competitividade da cabotagem e atrair novos atores e questionou se isso poderia mudar de forma relevante o cenário.
- Gran Petro respondeu que a cabotagem é importante no novo cenário, entretanto, na região sudeste não há terminais e dutos interligando os terminais marítimos aos aeroportos que não

sejam controlados pela Transpetro. Ressaltou a necessidade de acesso ao Terminal de São Sebastião, que tem ligação dutoviária ao Terminal de Guarulhos (onde é feita a separação dos produtos).

- Se não tiver acesso ao Terminal Guarulhos, o distribuidor não consegue atender ao aeroporto de Guarulhos, apenas aeroportos menores no interior do Estado.

**d) Modelos de acesso aos aeródromos (tancagem e equipamentos associados do PAA, dutos da Petrobras conectados ao PAA e sistema de dutos e hidrantes de aeródromos)**

- No caso da LATAM, comentado anteriormente, ANP esclareceu que a empresa também não conseguiu acesso à tancagem em Guarulhos para realizar o *self-supply* (regulação permite): empresa teria que construir infraestrutura própria no aeroporto.
- Gran Petro informa que teve dificuldade de acesso ao PAA de diversos aeroportos.
  - Afirma também que não pode haver dois *pools* independentes de armazenagem com acesso à mesma rede de hidrantes, pois alguém deve ter a tutela do combustível que abastece a rede. Então, quando se fala de acesso à infraestrutura nos aeroportos, trata-se dos dois elos.
- ANAC citou caso em que entre as condições estabelecidas por um *pool* de combustíveis para acesso de terceiros estava a venda dos ativos pelo preço da expectativa de receitas futuras, e não pelo valor que foi investido e não amortizado. Dessa forma, a entrada de um novo agente não se daria em condições de igualdade.
  - A ANAC tem regra de livre acesso e nos casos de descumprimento, autua o operador.
- Gran Petro colocou que *pool* e rede de hidrante é uma infraestrutura única e deve ser considerada centralizada, de modo que o gestor deve ser independente das empresas que irão comercializar e também pode ser independente das empresas que irão realizar o *into-plane*.
  - Afirma que os ativos são reversíveis à União.
  - Defende que a regulação da ANAC refira-se não apenas às áreas, mas às infraestruturas.
  - Assim, sugere a criação de regras separadas para o acesso à infraestrutura centralizada e para o *into-plane*.
  - Gran Petro sugere modelagem semelhante à adotada pela Comunidade Europeia e EUA: desverticalização das operações (comercialização, armazenamento e abastecimento). Sugere que a ANP regulamente a comercialização e a ANAC as infraestruturas nos aeroportos. A ANAC criaria regulação de gestão da infraestrutura de armazenamento e hidrantes, e uma regulação dos serviços de abastecimento de aeronaves, sendo que estes poderiam ser realizados pela mesma empresa que comercializa ou por terceiros (ESATAS), com previsões de penalização pelo descumprimento.
  - Sugere, ademais, a criação de um comitê de usuários (composto pelo aeroporto, companhias aéreas, ESATAS e distribuidoras) para mitigar o poder de monopólio do aeroporto. No caso de divergências dentro do comitê, caberia ao regulador arbitrar no âmbito administrativo, reduzindo a judicialização. Defende que todo ativo centralizado de um aeroporto deveria ter um comitê de usuários.

- ANAC esclareceu que as regras da EU não exigem que a infraestrutura seja centralizada, apenas permitem que seja, e também não estabelecem a desverticalização, ressaltando que a imposição de uma separação vertical pelo regulador pode acarretar efeitos negativos significativos. Por fim, adicionou que a atuação da ANAC não necessariamente reduziria a judicialização, tendo em vista que suas decisões já têm sido judicializadas.
  - Gran Petro concordou com a análise quanto à regulação da EU, entretanto, pontuou que a entidade antitruste é mais atuante em situações que ameaçam a livre concorrência.

### **3.3 Principais diferenças observadas em relação à realidade internacional**

- Na maioria dos países, quando se fala em infraestrutura única, esses ativos estão desverticalizados.

#### **Anexos:**

- Lista de presença

É a memória.

## ANEXO

### Lista de Presença

André Paiva Menezes - MInfra  
Bruno Carvalho Guedes - ANAC  
Carlos Eduardo R de Mendonça Lima – EPE  
Carlos Lima – Gran Petro  
Claudio Navarro - ME  
Cleber Martinez - MInfra  
Danielle Ornelas - MME  
Edie Andreeto Junior - ME  
Eduardo Tati Nobrega - MInfra  
Fabio da Silva Vinhado - ANP  
Frederico Alves Silva Ribeiro - ANAC  
Guilherme Natividade - ANAC  
Gustavo Ferreira - CC  
Jackeline Goncalves de Oliveira - MInfra  
Jessica Goncalves Oliveira - ANP  
Jose Barreto de Andrade Neto - ANAC  
Juan Ferres – Ferres Economia (Gran Petro)  
Julio Cesar Candia Nishida - ANP  
Karla Branquinho dos Santos - MInfra  
Marcelo C. B. Cavalcanti – EPE  
Marcelo Lima – Gran Petro  
Patricia Pereira - ME  
Pedro Milhomem - MME  
Rafaela Helcias Cortes- MInfra  
Ricardo Chaves De Melo Rocha - MInfra