



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

Memória de Reunião

Referência: 3ª Reunião do Subcomitê Abastecimento de Combustíveis de Aviação.

Data: 13 de maio de 2020, 14:30 horas.

Local: Reunião remota, por meio do Microsoft Teams.

Participantes: conforme lista de presença anexa.

Memória:

1. Pauta:

1.1. Apresentação CADE

- Termo de Compromisso de Cessação de Prática e Programa de Desinvestimentos 2019-2021

1.2. Apresentação ANP

- Nível de concentração da infraestrutura dutoviária
- Dificuldade para acesso ao combustível nas refinarias
- Aspectos técnicos que justificam entrega exclusivamente dutoviária
- Formas e custos de interconexão dutoviária com as refinarias
- Forma de homologação de contratos de fornecimento

2. Principais pontos CADE

- Há um aspecto político no debate: a Petrobras teria condições de produzir todos os derivados que o país precisa, possui capacidade ociosa. Assim, do ponto de vista político, poderia não olhar a maximização de lucro, ter um lucro razoável e abastecer o mercado. De outro lado, trata-se de empresa privada de economia mista, que tem suas decisões próprias em relação a lucro. Não cabe ao CADE fazer uma análise em relação a esse ponto.
- Há o debate regulatório: regras *ex ante* da ANP.
- E o debate concorrencial: análise da lei de defesa da concorrência. CADE analisa o ambiente concorrencial. Se a empresa apresentou um TCC ao CADE, cabe a este analisar a legalidade da proposta.
- Petrobras estava sendo acusada de abuso de posição dominante e então apresentou TCC abrindo mão desta posição e se comprometendo a vender ativos, acatando inclusive às sugestões do Departamento de Estudos Econômicos (DEE).

- Um acordo (TCC) resolve o problema do mercado, retira dificuldades analíticas para se comprovar o abuso e reduz o longo processo judicial envolvido quando não há concordância por parte da empresa.
- O TCC firmado solicitou o desinvestimento de 8 refinarias e determinou que não podem ser adquiridas em conjunto: RLAM e RNEST, REPAR e REFAP, REGAP e RLAM.
- Outros países com a mesma capacidade de refino do Brasil possuem mais *players*, como o Canadá.
- Há duas correntes do efeito da concentração no refino:
 - Não gera poder de mercado
 - Gera poder de mercado
- Petrobras tem baixa utilização das refinarias em comparação com outros países (de maneira geral, América do Sul e Central têm utilização abaixo de 70%).
- A própria Petrobras já realizou apresentações em que demonstra margem de lucro superior à de agentes internacionais, inclusive por conseguir comprar insumos a preço de PPE e vender derivados a preço de PPI, em razão da distância dos mercados competitivos mundiais (o que proporciona preços mais altos no Brasil em comparação com o resto do mundo).
- Apresentação da XP Investimentos, realizada no âmbito do Abastece Brasil, no sentido de que se não houver investimentos no refino, em breve, haverá um grande gargalo, e a demanda ultrapassará tanto a capacidade de refino, quanto a capacidade de importação (o que leva ao aumento dos preços).
- A Petrobras sugeriu inicialmente a venda de dois clusters com dimensões relevantes no mercado (Sul e Nordeste).
- O DEE/CADE identificou que havia espaço para melhorias (para acabar com a participação passiva e criar concorrentes fortes, acabar com monopólios regionais e desconcentrar o Sudeste): a Petrobras acatou as sugestões integralmente – exemplo de advocacia da concorrência que trouxe benefícios sociais.
- CADE trouxe reflexão se faz sentido falar em monopólios locais, já que não é possível repartir uma refinaria ao meio e o formato adotado apresenta o menor nível de concentração possível.
- Importante considerar que o preço tem papel de sinalização: preços elevados em determinados momentos podem ser um atrativo para novos investimentos.
- Durante análise do TCC se falou em separar a venda dos terminais e das refinarias para aumentar o nível de concorrência. Entretanto, CADE considera que é importante analisar o nexo de causalidade e a proporcionalidade do remédio que estaria sendo imposto.
- Cobranças muito acima ou abaixo dos preços internacionais tendem a afugentar investimento privado no setor.
- Posteriormente, vão ser apresentados os atos de concentração que devem ser aprovados pelo CADE, oportunidade em que podem ser impostas outras eventuais melhorias.
- ANP levantou que quando se fala em monopólio regional não se trata de ter duas refinarias no mesmo Estado e sim da questão do acesso (tanto aos terminais para contestar a refinaria naquela região, quanto após os terminais). Foi verificado com a abertura da Petrobras em 2016, que nos pontos onde havia terminais, principalmente privados, os preços caíram mais. Então verificam que o importante é que a produção da refinaria possa ser contestada por alguma outra entrada de produto. Preocupação é a questão do livre acesso para ter

competitividade. As refinarias estão sendo vendidas com toda a infraestrutura de escoamento, que deveria ser de acesso não discriminatório a outros.

- CADE concordou com o entendimento da ANP e colocou que, de qualquer maneira, o acordo é um ato no sentido de desconcentrar o mercado, que melhora substancialmente o que foi proposto inicialmente pela Petrobras

3. Principais pontos ANP

3.1. Nível de concentração da infraestrutura dutoviária e formas e custos de interconexão com as refinarias (Superintendência de Infraestrutura e Movimentação)

- Informações mais detalhadas podem ser encontradas na Nota Técnica 15/2019, Processo 48610.222194/2019-69.
- Brasil possui 5.560 km de oleodutos de transporte (de interesse geral) e 3.538 km de oleodutos de transferência (de interesse do dono, podendo ser reclassificado caso surjam outros interessados), sendo a maior parte do Sudeste.
- OSBRA – principal poliduto do país que liga a REPLAN ao Centro-Oeste (São Paulo a Brasília). No entanto, GLP e QAv na região Centro-Oeste são abastecidos por caminhão e não por esse duto. Como o duto é muito longo, precisaria de uma batelada grande de QAv para a operação ser economicamente viável. Ademais, o OSBRA passa próximo ao aeroporto de Brasília, mas não há conexão.
- ANP pontuou que essa dinâmica muda. Ao longo dos anos o abastecimento do centro-oeste ficou muito concentrado no OSBRA: a Petrobras bombeava durante uma semana diesel e durante uma semana gasolina, para otimizar o volume. Entretanto, mais recentemente a ferrovia começou a se desenvolver na região de Rondonópolis e também começou a descer combustível de São Luís, diminuindo o volume do OSBRA em alguns momentos.
- O QAv que abastece BSB vem de Betim (REGAP): como a Petrobras equilibra a demanda com a produção das diferentes refinarias, e isso oscila, a empresa busca colocar no duto os produtos que possuem demanda mais firme (gasolina e diesel).
- Resoluções ANP:
 - Autorização - 52/2015
 - Livre acesso - 35/2012 e 716/2018
- Dutos de Transporte: Transpetro possui 93% dos dutos e Logum (etanol, em SP) os outros 7% - em termos de quilometragem, não de quantidade de dutos.
- Dutos de Transferência: 82% Tranpetro, 11% Petrobras, 5% Braskem e 2% demais 40 agentes - em termos de quilometragem, não de quantidade de dutos.

- Superintendência de Infraestrutura e Movimentação fez revisão no cadastro de dutos, que vai para consulta pública, e em breve será disponibilizado sistema de consulta interativa das informações relacionadas a dutos.
- O duto pode ser dedicado à QAv (mais raro) ou multiproduto.
- Geralmente se verifica que um duto interliga uma refinaria a um ou vários distribuidores.
- Nada impede que um distribuidor solicite acesso em qualquer ponto do duto, ou seja, é possível a um distribuidor solicitar ligação da sua instalação a um duto, apesar de não ser algo comum.
- Muitas variáveis podem influenciar no preço de construção de um duto (tipo de terreno, a polegada do duto, etc.), motivo pelo qual o desvio padrão dos custos é grande. Maiores detalhes podem ser encontrados na NT 15/2019.
- Duto da refinaria até o Terminal de Guarulhos é de transporte; do Terminal para o Aeroporto é de transferência.
- Em relação aos dutos da Petrobras, 100% é de propriedade da Petrobras, sendo uma boa parte arrendada para a Transpetro (que é a operadora – Petrobrás não pode operar os dutos segunda a Regulamentação).
- Transpetro publica quais dutos tem capacidade cedida para outros agentes fora do Sistema Petrobras.
- Quando um carregador aloca uma quantidade para movimentação no duto, há um contrato que deve ser analisado pela ANP para verificar os termos de acesso. Quando há uma janela para utilização do duto, geralmente é feito uma contratação spot (que não tem qualquer preferência em relação a um contrato firme).

3.2. Dificuldade para acesso ao combustível nas refinarias (Superintendência de Fiscalização do Abastecimento)

- Atualmente, a retirada de produtos para as Bases Primárias ou Terminais é feita unicamente através de dutos.
- Impactos da retirada rodoviária diretamente da refinaria como forma alternativa de suprimento:
 - Criação de um fluxo de caminhões em áreas internas da refinaria – teria que adaptar o layout.
 - Haveria necessidade de criação de novas áreas na refinaria para essas atividades, já que as plataformas antigas de carregamento foram desativadas ou separadas e passaram a ser operadas pela BR Distribuidora (ativo cedido ou arrendado).

- SAC questionou se o mais adequado então seria buscar o acesso aos terminais, ao que a ANP respondeu que, apesar de não haver vedações ou obrigações em relação a retirada rodoviária a partir das refinarias, o modelo de terminais estabelecido pela ANP busca justamente que essas operações sejam feitas nos terminais. Entretanto, como já foi levantado anteriormente, o problema é que nos terminais aquaviários, os quais possuem regra de livre acesso, não há área de expedição rodoviária.
- Ademais, a ANP colocou que é muito mais difícil adaptar a operação da refinaria para o carregamento rodoviário, por se tratar de área industrial, do que a operação do terminal aquaviário. A refinaria é uma área de processo, enquanto o terminal é uma área de expedição.
- Assim, há três opções para acesso ao produto refinado nacional:
 - Carregamento rodoviário a partir das refinarias: não há regulamento específico sobre essa possibilidade, mas as áreas de expedição foram desativadas e não se trata do local ideal para esse tipo operação.
 - Carregamento a partir das bases primárias (localizadas na região satélite das refinarias, conectadas a estas por meio de dutos) – empresa cria a instalação, opera e movimenta produtos próprios ou de parceiros (por meio de contratos comerciais homologados pela ANP). Neste modelo o acesso a outros operadores não é obrigatório.
 - Carregamento a partir dos terminais (localizados na região satélite das refinarias, conectados a estas por meio de dutos) – opera produtos de terceiros, assim, modelo de negócios naturalmente impõe ao agente que ele dê acesso e invista em expedição rodoviária, ferroviária e cabotagem. Os terminais aquaviários têm regra de acesso imposta por regulamento e, em casos de descumprimento, a situação pode ser denunciada à ANP (recurso pouco utilizado por receio de retaliação). Entretanto, os terminais aquaviários não possuem áreas de expedição rodoviária o que, na prática, impede o livre acesso. Para os terminais terrestres não há regra de acesso, entretanto, o acesso se dá de maneira adequada na prática. O problema é que nem todos os terminais terrestres vendem todos os tipos de combustíveis (praticamente não existe QAv disponível em terminais terrestres). 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 físico, já que portos, aeroportos e o entorno das refinarias possuem limitações físicas).

3.3. Aspectos técnicos que justificam entrega exclusivamente dutoviária (Superintendência de Biocombustíveis e de Qualidade de Produtos)

- Não há impedimento técnico do ponto de vista da qualidade do produto para entrega rodoviária do produto.
- As operações devem seguir as regras previstas na ABNT NBR 15216, que prevê o transporte dos combustíveis também por caminhão-tanque, navio, balsa e vagão-tanque.

- Cada modal deve atender a requisitos mínimos para garantia da qualidade do QAv transportado.
- Em todas as etapas da cadeia são emitidos documentos de qualidade: são realizados ensaios mínimos para garantir que a qualidade está sendo mantida ao longo do transporte.
- Boletim de Qualidade: emitido no Produtor, Importador ou Terminal (no caso de mistura de mais de 3 bateladas ou de proporções desconhecidas).
- Boletim de conformidade: emitido no Distribuidor (sistemas não dedicados) ou Terminal (no caso de mistura de até 3 bateladas e de proporções conhecidas).
- Registro da análise da Qualidade: emitido no Distribuidor (sistemas dedicados) e no Revendedor de combustíveis de aviação.
- O número de ensaios vai sendo reduzido ao longo da cadeia, sendo mantidos aqueles que analisam características mais suscetíveis de sofrerem alteração pelo transporte em si.
- O certificado que sai na refinaria ou na importação é mais complexo, contempla desde avaliação de componentes intrínsecos ao produto, até aqueles relacionados com aspectos de contaminação, corrosão, estabilidade térmica, etc. Nos pontos seguintes da cadeia (distribuidor, terminal e revenda) há outros documentos de qualidade, que contam com menos ensaios, mas que são relacionados diretamente com o transporte.
- Para transporte rodoviário, a NBR 15216 traz os seguintes requisitos:
 - Para caminhão-tanque dedicado
 - o tanque de carga deve ser de aço inoxidável, alumínio ou de aço-carbono revestido internamente de epóxi.
 - deve possuir dispositivo que permita a realização de inspeções e ponto baixo com dreno;
 - seu uso deve ser preferencialmente dedicado, isto é, utilizado para transportar um único produto;
 - o transporte rodoviário de combustíveis de aviação deve atender aos requisitos da Regulamentação do Transporte de Produtos Perigosos e ao estabelecido no RTQ-7i.
 - Requisitos adicionais para caminhão-tanque não dedicado
 - realizar inspeções periódicas em organismo de inspeção de produtos perigosos acreditados pelo INMETRO;
 - ter sido utilizado somente em transporte rodoviário de produtos claros, grupos 2A, 2B, 2C, 2D e 2E conforme Lista de Grupos de Produtos Perigosos, do INMETRO;
 - apresentar condições para esgotamento e circulação de produto;
 - conter o certificado de inspeção para o transporte de produtos perigosos do INMETRO (CIPP) do caminhão-tanque para o combustível de aviação (2D e 2E);
 - limpeza do tanque de carga com corrente de vapor ou com o novo tipo de combustível a ser transportado.

3.4. Forma de homologação de contratos de fornecimento (Superintendência de Distribuição e Logística)

- O contrato de fornecimento entre produtor e distribuidor requer homologação prévia pela ANP, com o objetivo de reduzir a assimetria de informações entre as partes. Não é feita análise contratual sobre garantia de acesso ao produto, não é um parâmetro específico analisado nessa etapa de homologação.
- O contrato já prevê uma estimativa de volume a ser entregue por mês, por polo de entrega (volume de referência). No caso de uma nova distribuidora de QAv, esses volumes de referência seriam pactuados levando em conta a capacidade de entrega da Petrobras e a capacidade de recepção da distribuidora.
- Até o terceiro dia útil do mês (mês N), o distribuidor faz um pedido referente a três meses adiante (N+1, N+2 e N+3). Esses pedidos podem ir sendo ajustados conforme se aproxima do mês da compra. Petrobras aprova os pedidos até o 8º dia útil do mês. A partir do 9º dia útil os distribuidores podem solicitar acertos.
- Para o mês N+3, Petrobras garante a entrega da média dos volumes retirados nos últimos 9 meses. No caso de um polo sobredemandado (polo em que Petrobras possui mais pedidos do que capacidade de entrega), a Petrobras garante a cada distribuidor uma quota proporcional à média dos volumes dos últimos 3 meses (ou nos últimos 9 meses se houver divergência superior a 20% entre essas quotas).
- No mês N, a distribuidora pode ajustar o pedido para N+2, para o qual a Petrobras garante entre 95% e 103% do aprovado para esse mês em N-1 (para um polo sobredemandado é garantido entre 95 e 100%).
- Já para o mês subsequente (N+1), Petrobras garante entre 97 e 100% do aprovado para esse mês em N-1.
- Nesse sentido, um novo entrante não terá acesso a um grande volume de QAv, tendo em vista que a produção já está dedicada até 3 meses para frente aos distribuidores já contratados.
- Com essa sistemática contratual, a progressão dos volumes pedidos é lenta.
- Essa sistemática contratual é uma prática definida pela Petrobras, não faz parte da regulamentação da ANP.
- Para combustíveis automotivos, além dessa sistemática, deve-se observar as regras do regime de pedido mensal, em que o distribuidor que não tem um contrato firme com a Petrobras opera apoiado em condições gerais de venda que reproduzem as condições da Resolução 58/2014 da ANP. Esses pedidos são analisados pela ANP. Regime funciona para pequenos volumes, para o mercado de franja, é mais engessado e, portanto, não traz dinamismo ao mercado.
- Questionada quanto a eventual utilização do pedido mensal para QAv, ANP colocou que o sistema seria complexo para a ANP fazer a gestão, sem muitos ganhos e, em princípio, entende que seria uma interferência exagerada do poder público na relação entre os particulares. Inclusive, está sendo avaliada a revisão do pedido mensal, disposto da Resolução 58/2014, por ser extremamente burocrático e engessado.
- ANP colocou que questão central para abrir o mercado de QAv a novos distribuidores seria conseguir dar acesso às instalações no Rio de Janeiro e Guarulhos, inclusive dentro dos aeroportos.

Anexos:

- Lista de presença
- Apresentações CADE e ANP

É a memória.

ANEXO

Lista de Presença

Abel Abdalla Torres – ANP
Alexandre Gheventer – CC
Andrey Freitas – SENACON
Bruno Carvalho – ANAC
Carlos Pacheco - EPE
Cid Jorge Caldas – MAPA
Cleber Martinez – Minfra
Danielle Ornelas – MME
Diego Geaquinto –
Diogo Valério – ANP
Edie Andreeto – ME
Eduardo Roberto Zana – ANP
Eduardo Tati Nobrega – Minfra
Frederico Alves Silva Ribeiro – ANAC
Guilherme Natividade Hecht – ANAC
Gustavo Ferreira – CC
Jackeline Gonçalves de Oliveira – Minfra
Jader Pires Vieira de Souza – ANP
Jessica Gonçalves Oliveira – ANP
José Barreto de Andrade Neto – ANAC
Julio Cesar Candia Nishida – ANP
Karla Branquinho dos Santos – Minfra
Lorena Mendes de Souza – ANP
Marcelo C. B. Cavalcanti – EPE
Patrícia Feitosa Bonfim Stelling – EPE
Patrícia Pereira – ME
Pedro Milhomem – MME
Rafael Andrade da Cruz - ANP
Rafaela Helcias Côrtes – Minfra
Ricardo Chaves de Melo Rocha – Minfra
Ricardo Medeiros de Castro – CADE
Ricardo Sampaio – Minfra
Ronny Peixoto - MME