

SITUAÇÃO DO Gás Liquefeito de Petróleo NO BRASIL

Agenda necessária para garantir os excepcionais níveis de serviço de GLP no Brasil e atrair o capital privado para a infraestrutura do setor de Distribuição

2017



EMPRESAS ASSOCIADAS



SOBRE O SINDIGÁS

O Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Gás Liquefeito de Petróleo (Sindigás), foi criado em 1974 com a finalidade de estudar, coordenar, proteger e representar a categoria diante da sociedade brasileira e nas diversas esferas dos governos federal, estadual e municipal.

Na elaboração deste trabalho¹, o Sindigás conta com seis empresas associadas (Amazongás, Fógás, Nacional Gás, Liquigás, Supergasbras e Ultragaz), que atuam em todas as regiões do País, em 100% dos municípios. Juntas, elas representam quase 90% do mercado total de Gás Liquefeito de Petróleo (GLP, Gás LP) brasileiro. São empresas que oferecem ao consumidor uma larga tradição de confiabilidade de suas marcas e que têm a responsabilidade de assegurar, há quase 80 anos, o abastecimento da população brasileira em todos os pontos do território nacional.

Visite: www.sindigas.org.br

SOBRE A ACCENTURE

A Accenture é uma empresa líder global em serviços profissionais, com ampla atuação e oferta de soluções em estratégia de negócios, consultoria, digital, tecnologia e operações. Combinando experiência ímpar e competências especializadas em mais de 40 indústrias e todas as funções corporativas – e fortalecida pela maior rede de prestação de serviços no mundo –, a Accenture trabalha na interseção de negócio e tecnologia para ajudar companhias a melhorar seu desempenho e criar valor sustentável para seus stakeholders. Com mais de 394.000 profissionais atendendo a clientes em mais de 120 países, a Accenture impulsiona a inovação para aprimorar a maneira como o mundo vive e trabalha.

Visite: www.accenture.com

O CENÁRIO MUDOU. AGORA, MAIS DO QUE NUNCA, É PRECISO AGIR.

É com enorme satisfação que faço parte da equipe que constrói este material, que tem a importante missão de debater uma cadeia segura para abastecimento do GLP.

Diante dos primeiros indícios da redução dos investimentos em infraestrutura, logística de importação e abastecimento das distribuidoras de GLP, somados aos anúncios de dificuldades da Petrobras; à queda acentuada do preço do petróleo no mercado internacional e demais entraves, os membros do Conselho Consultivo do Sindigás a seguinte sentença:

“ É preciso um plano de auxílio à ANP, Petrobras e sociedade brasileira para garantia do alto padrão de serviço logístico no abastecimento do GLP no Brasil. ”

Antes de anúncios oficiais ou especulações de que a Petrobras poderia recuar em suas obrigações sobre o abastecimento nacional desse energético essencial para o brasileiro, o desafio estava lançado. A partir daí, as empresas associadas se debruçaram sobre dados, cenários, projeções e fatos que trouxeram, além de respostas, dúvidas e incertezas.

Muitas horas foram dedicadas a este trabalho, que é resultado de uma ampla troca de experiências, informações e elaboração de entrevistas com diversos atores desta indústria. Entre eles especialistas de agências reguladoras, como a ANP (Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis); órgãos setoriais e governamentais, como o Ministério de Minas e Energia; e empresas, como a Petrobras. A intenção é construir os mais variados cenários e desenhar as melhores respostas.

Hoje, todo o sistema de abastecimento é pensado e aplicado por uma única empresa. Infraestrutura, normas, leis, sistemas emergenciais e de contingenciamento serviram a um único provedor, que agora vai direcionar suas atividades em áreas prioritárias. A partir deste momento, o abastecimento de combustíveis será compartilhado com o setor privado.

O estudo enfrenta os desafios que se apresentam e traça soluções possíveis e coerentes.

A principal é em relação a forma de atrair o capital privado para um setor de infraestrutura que é, historicamente, dominado por um agente hegemônico.

Quais são os pontos que precisam ser revistos e modificados?

Os benefícios do investimento privado no setor são inúmeros. E a nossa proposta foi desenhar alternativas que tragam ganhos para a sociedade e maior disponibilidade de produto no mercado nacional.

Proporcionar às distribuidoras a prerrogativa de adquirir o produto em fornecedores além da Petrobras exigirá contratos mais flexíveis e a necessidade de modernizar a infraestrutura (portuária e terrestre), principalmente no transporte e armazenamento de GLP. Requer, em contrapartida, a renúncia por parte do Governo de intervenções sobre a Petrobras e uma maior clareza na precificação do produto, praticada pelo produtor/importador monopolista.

O trabalho também deixa claro que não basta dizer ao investidor que a Petrobras abre passagem. É necessário garantir que essa passagem não seja mais tarde fechada para quem optar por fazer investimentos de retorno de longo prazo.

Estamos prontos para um novo paradigma para o setor de GLP?

As práticas atuais da Petrobras são motivadas por objetivos que vão além da competitividade do GLP e inclui finalidades sociais. Com a atração do capital pri-

vado, a conta será movida para a sociedade e devemos ter claro que o Governo, no longo prazo, tem o “capital político” para sustentar essa mudança. Isto é, com picos e baixas no preço do GLP.

A atração do capital necessário se dará quando colocarmos nossas propensões em ordem e optarmos pelos caminhos para manter os altos níveis de satisfação do consumidor final. É importante também garantir o abastecimento nacional e competitividade, oferecer transparência à formação dos preços, diminuir o papel hegemônico da Petrobras, certificar que os mercados de produção e importação podem ser ocupados por privados e eliminar artificialismos que impedem o uso dessa fonte energética excepcional. Este cenário traz ao consumidor final o direito de escolha, sem protecionismos.

Os desafios a serem enfrentados não pretendem tirar vantagens sobre a Petrobras, mas sim assegurar que os espaços criados às organizações privadas tragam áreas de real competitividade, inclusive com a atual monopolista. Ganha quem tem a melhor prestação de serviço.

Nós, do Sindigás, acreditamos que a Petrobras pode e deve ser parceira estratégica dos novos investidores. Entendemos também a importância de se revisar as normas, as regras e os arranjos comerciais e logísticos. Eles são fundamentais para o futuro do mercado de GLP. A previsibilidade e as regras igualitárias serão a chave do sucesso para todos os envolvidos.

SERGIO BANDEIRA DE MELLO
Presidente do Sindigás

APRESENTAÇÃO

Este trabalho apresenta um panorama do GLP no Brasil, os seus desafios atuais e potenciais e as alternativas para sua evolução. Está estruturado em cinco principais partes.

No primeiro momento, buscamos familiarizar o leitor com o setor de GLP e suas peculiaridades no mercado brasileiro.

Apresentamos também nossa visão de como se dará o balanço entre a demanda e a oferta do produto no País.

Em seguida, expomos o que acreditamos ser os principais entraves para o desenvolvimento de uma nova lógica para o setor, tão necessária neste momento de transição que experimentamos hoje.

Para as barreiras expostas anteriormente, estimulamos o debate e apresentamos alternativas para que o País siga em busca de uma cadeia de abastecimento mais saudável e plural, com benefícios para todos os seus atores – em especial, para a sociedade brasileira.

Em complemento às soluções propostas, sugerimos ainda um roteiro para as entidades governamentais seguirem em busca da visão que, após exaustivo levantamento de dados e opiniões em todos os elos da cadeia, acreditamos ser a melhor para o mercado de GLP do Brasil.

Este documento termina com cenários plausíveis para a evolução do setor, baseados na tomada ou não de ação dos agentes apresentados ao longo do conteúdo.

ÍNDICE

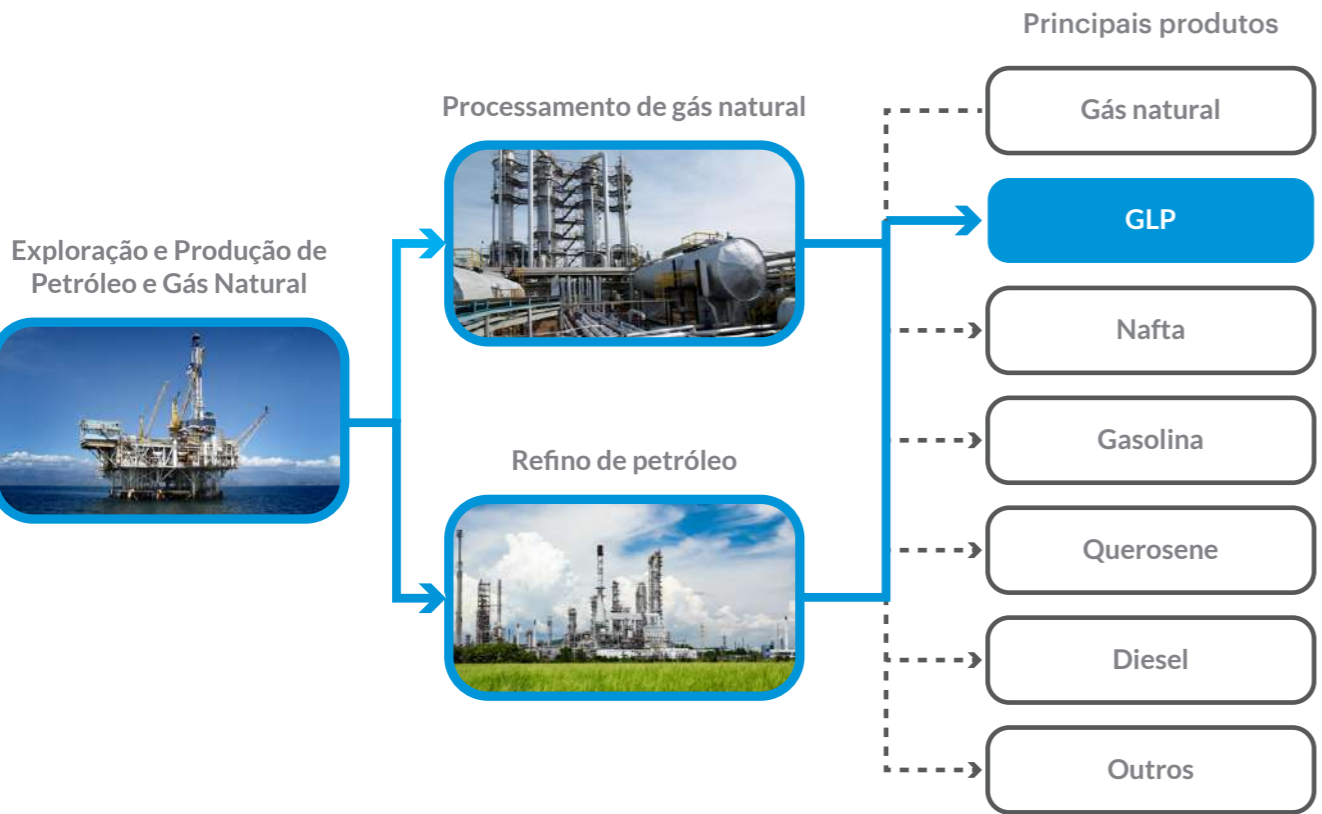
10	O papel fundamental do GLP para a sociedade brasileira
18	Os desafios do setor e a nova lógica para o abastecimento nacional
36	Os debates necessários e potenciais caminhos para a solução
50	O roteiro governamental e regulatório para dar impulso às mudanças necessárias no setor
54	CONCLUSÃO Cenários para a manutenção dos níveis de serviço



O PAPEL FUNDAMENTAL DO GLP PARA A SOCIEDADE BRASILEIRA

O Gás Liquefeito de Petróleo – Gás LP, GLP ou, como é popularmente conhecido, gás de cozinha – é produto resultante tanto do refino do petróleo quanto do processamento do gás natural. Formado por uma mistura entre moléculas de propano (C3H8) e butano (C4H10), o GLP é transportado e armazenado em forma de líquido sob pressão em tanques e botijões. Quando submetido à pressão atmosférica, o produto se transforma, rapidamente, em gás.

Origem do GLP



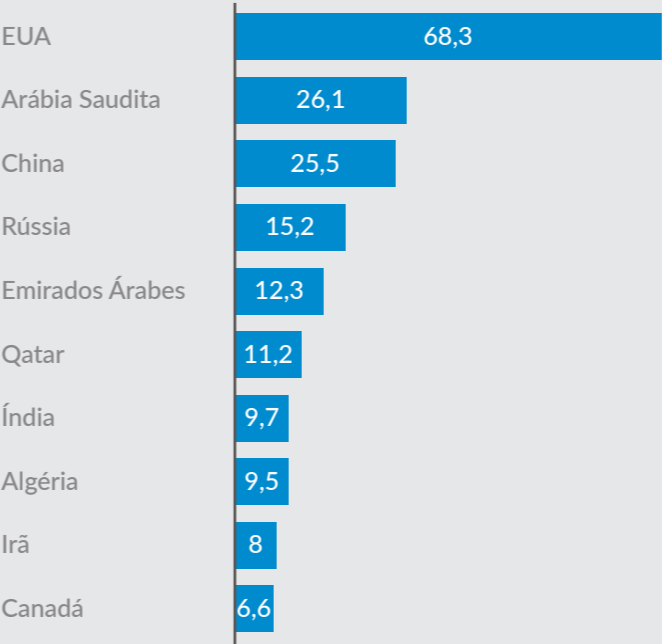
Fonte: Análise Accenture

Os principais países produtores são os Estados Unidos e a Arábia Saudita. Eles respondem juntos por cerca de 35% da produção global, dentro do total de 282 milhões de toneladas². Enquanto o primeiro é, além de grande produtor, importante consumidor, o segundo, exporta a maior parte da sua produção para diversos

países dentro de uma complexa rede de fluxos internacionais de GLP. Essas negociações são, apesar de diversos outros índices, norteadas por dois preços principais de referência: Mont Belvieu, ponto de entrega do produto nos Estados Unidos; e ARA (Amsterdã-Roterdã-Antuérpia), um dos principais portos da Europa continental.

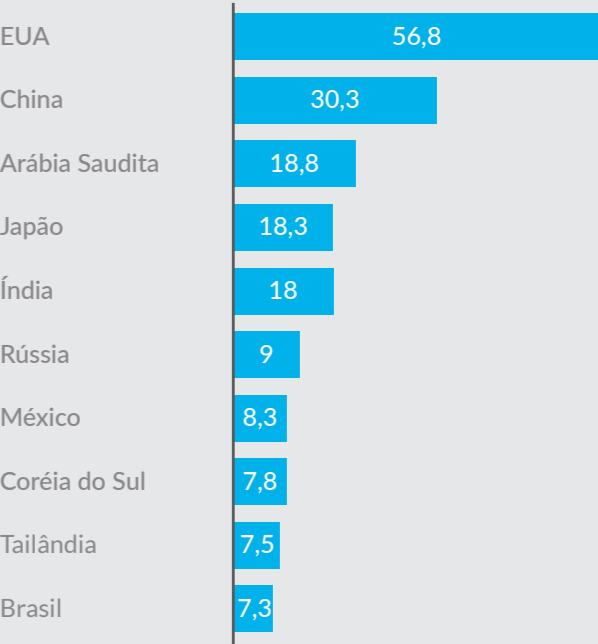
Produção e consumo de GLP no mundo

Produtores



* TON/ANO Inclui perdas ao longo da cadeia
* Fonte: WLPGA; Análise Accenture - 2015 como ano base.

Consumidores *



Entre os consumidores do produto, o Brasil ocupa a 10ª posição e, no País, o GLP é utilizado principalmente na cocção de alimentos. Os números do setor são impressionantes: com cerca de 7,3 milhões de toneladas vendidas ao ano, o produto é mais abrangente que a eletricidade, atende todos os 5.570 municípios e está presente em mais de 95% dos domicílios brasileiros³.

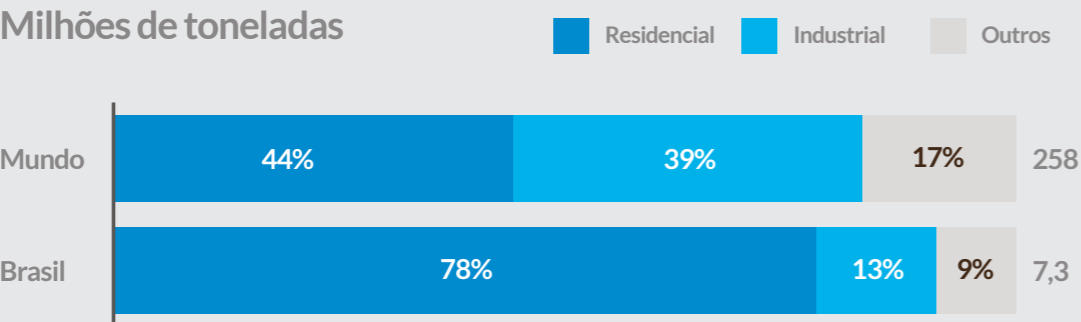
Esta enorme capilaridade, associada à uma desenvolvida rede de distribuição/revenda e elevada confiabilidade, faz do Brasil uma referência na indústria de GLP mundial.

De acordo com pesquisa realizada pela consultoria Copernicus⁴, o serviço de distribuição do produto possui alto índice de satisfação – acima, por exemplo, da distribuição de água e energia elétrica.

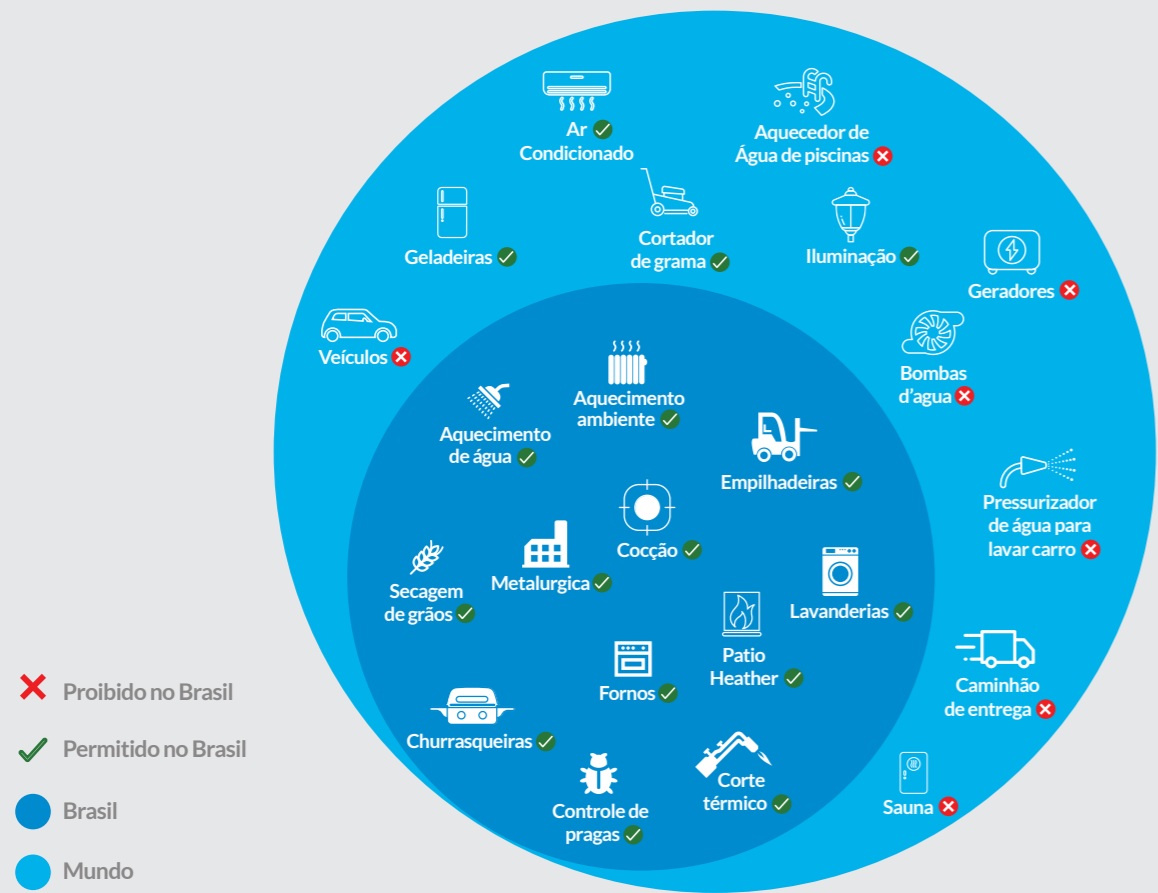
O Brasil, ainda assim, apresenta baixo aproveitamento do GLP como fonte energética em outros setores. Enquanto o consumo residencial no País representa 79%⁵, no restante do mundo o GLP é largamente utilizado em diversas outras aplicações – 66%⁶ – por se tratar de um energético limpo, eficiente, seguro e de grande portabilidade.

² Argus LPG Report, 2015.
³ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
⁴ Estudo Estratégico Copernicus, 2014. Link disponível em <https://goo.gl/gPuETz>.
⁵ Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), 2015.
⁶ WLPGA, 2015.

O GLP no mundo e suas utilizações



Exemplo de utilizações do GLP



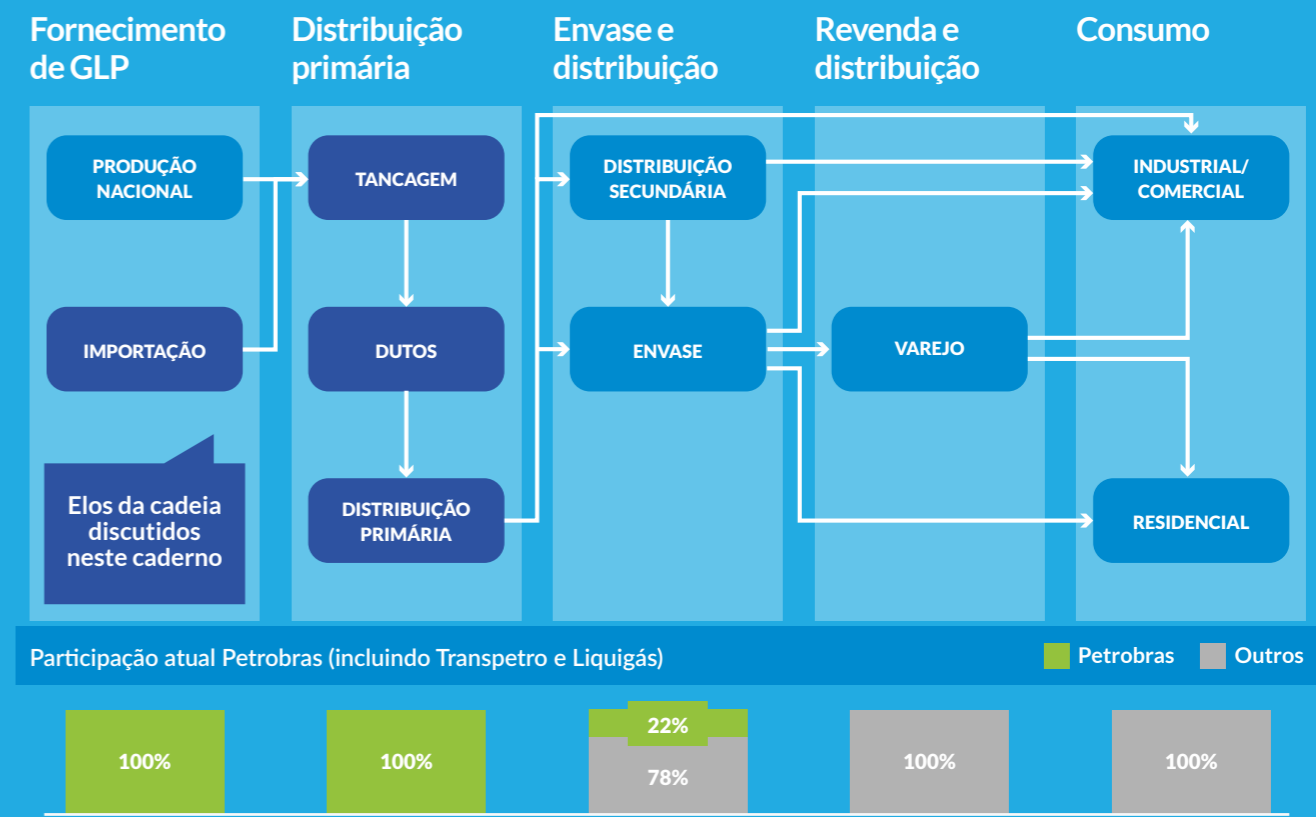
Fonte: ANP; WLPGA; Análise Accenture

A CONSTRUÇÃO DO SETOR NO BRASIL

O setor de GLP no Brasil, assim como dos demais combustíveis derivados do petróleo e gás natural, sempre foi marcado por uma presença majoritária da Petrobras. Criada em 1953, com o objetivo de desenvolver a indústria de petróleo em prol da União, a estatal deteve por mais de 40 anos – até 1997, época da promulgação da Lei do Petróleo – o monopólio de todas as atividades de exploração, produção, refino e transporte do petróleo e gás no Brasil. Cumpriu também um importante papel social de garantia do abastecimento doméstico.

A presença da estatal nos diversos elos da cadeia é característica fundamental do sistema de abastecimento de GLP que temos hoje. Os debates presentes neste caderno abordam parte da cadeia de valor do produto e está intrinsecamente relacionado ao posicionamento da organização no mercado, conforme ilustrado no quadro a seguir. A partir das proposições concretas que serão apresentadas aqui, há uma busca por uma nova dinâmica para o setor no País, com maior pluralidade de agentes e benefícios para todos os atores – sobretudo para a sociedade brasileira.

Participação da Petrobras na cadeia de GLP do Brasil



Nota: A participação da Petrobras no setor de distribuição é referente à atuação da Liquigás

Fonte: ANP e análise da Accenture.

O AUMENTO DA DEMANDA E NECESSIDADE DE IMPORTAÇÃO

Apesar de divergirem em intensidade, todas as perspectivas para o setor preveem um incremento na demanda para os próximos 10 anos, em maior ou menor escala. Este prognóstico dependerá de fatores como a retomada do crescimento do PIB e o fim da restrição do uso de GLP em determinadas aplicações.

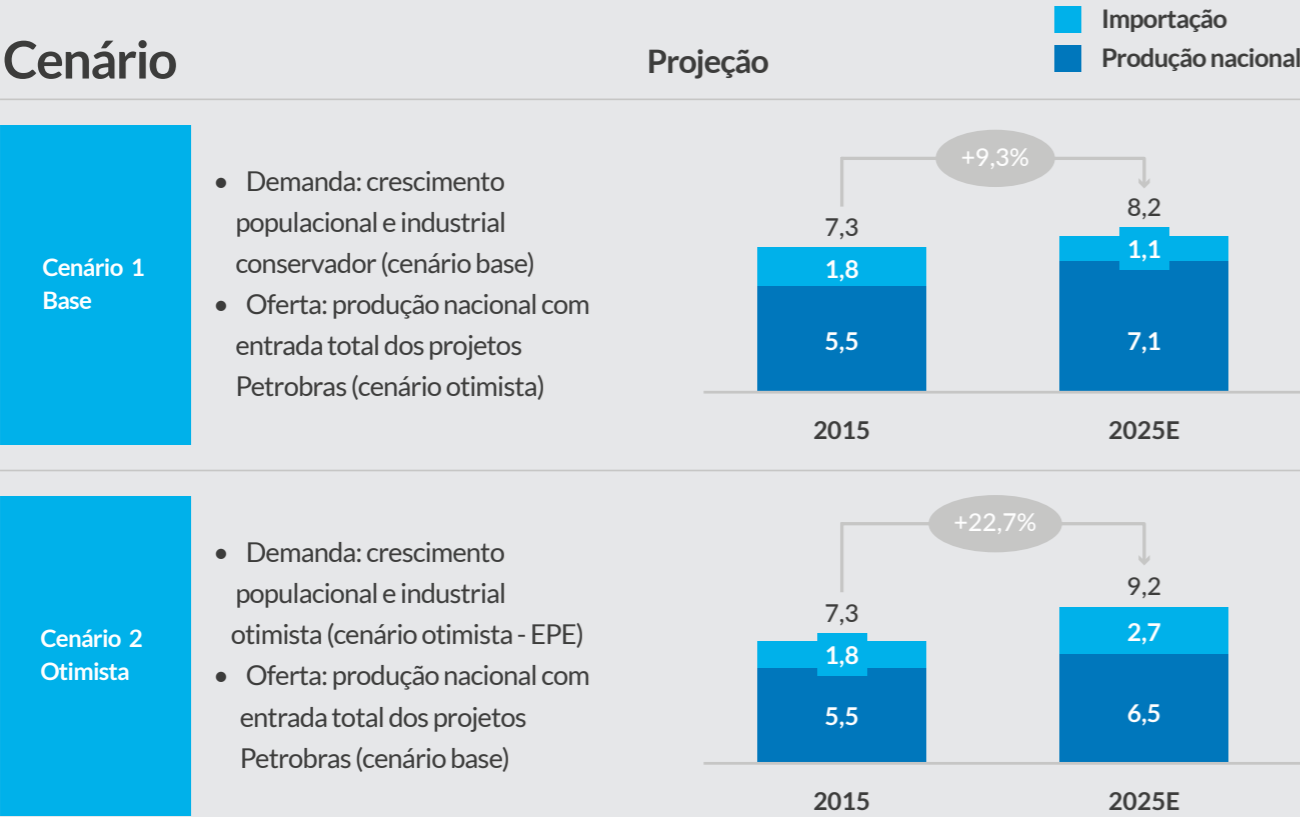
O primeiro cenário de demanda leva em conta o crescimento populacional projetado pelo IBGE e o PIB esperado pelo mercado até 2020 – o centro da meta do Governo dali em diante também é levado em consideração. Esses números atuam como direcionadores da demanda por botijões de até 13kg (consumo doméstico) e outros tipos de envase/granel. Em 2025, a demanda estimada alcançará 8,2 milhões de toneladas.

“ A partir do momento em que o PIB voltar a crescer, a infraestrutura existente para movimentar GLP não será suficiente. ”

Executivo do sistema Petrobras

O segundo cenário é o desenvolvido pela EPE (Empresa de Pesquisa Energética)⁷, em seu mais recente plano decenal de energia. Na projeção, que considera condições macroeconômicas mais favoráveis e o fim das restrições de uso, a demanda chegaria a 10,8 milhões de toneladas em 2025.

Projeção do balanço de demanda e oferta de GLP no Brasil



O cenário que se desenha é de continuidade das importações por um longo período. A depender da demanda projetada e concretização dos projetos da Petrobras, o País precisará importar entre 1,1 e 2,7 milhões de toneladas em 2025.

Balanço regional de GLP

			BALANÇO DE OFERTA E DEMANDA MM TON			
			2015		2025E - CENÁRIO 1	2025E - CENÁRIO 2
REGIÃO	STATUS	TENDÊNCIA	OFERTA	DEMANDA	DEMANDA	PRODUÇÃO
NORTE	●	↓	0,5	0,5	0,3	0,3
			0,5	0,5	0,5	0,7
NORDESTE	●	↓	0,8	1,1	1,1	0,9
			1,7	1,8	2,1	
CENTRO-OESTE	●	↓		0,6	0,7	0,8
SUDESTE	●	↑	3,4	0,6	4,6	4,2
			3,2	3,7	4,2	
SUL	●	↓	0,9	1,0	1,0	1,0
			1,3	1,5	1,4	

Fonte: ANP, EPE e análise da Accenture

Enquanto no Sudeste (que também serve o Centro Oeste brasileiro), a crescente produção do pré-sal deve contribuir para o atendimento da demanda; no Nordeste, o atraso e cancelamento dos projetos mencionados implicará em grande necessidade de importação na região.

A diferença entre a produção e demanda doméstica, no entanto, não acontecerá de maneira geograficamente uniforme. O quadro a seguir ilustra as lacunas regionais esperadas em cada um dos cenários considerados.

Com a certeza de que o setor seguirá importando, resta uma pergunta acerca da atividade. A Petrobras continuará sua atuação a partir dos moldes atuais e manterá sob sua responsabilidade a importação de GLP do País ou será necessária a atuação de outros agentes para complementar/assumir esta atividade?

BALANÇO DE OFERTA E DEMANDA



- 1

DEMANDA
 - Estimativa entre 8,2 e 9,2 milhões de toneladas em 2025
- 2

OFERTA
 - Cancelamento de projetos no downstream
 - Oferta estimada em 2025 entre 6,5 e 7,3 milhões de toneladas
- 3

IMPORTAÇÃO
 - Necessidade de importação entre 1,1 e 2,7 milhões de toneladas em 2025
 - Maior lacuna entre oferta e demanda se dará no Nordeste



Fonte: AmazonGas

OS DESAFIOS DO SETOR E A CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA LÓGICA DE ABASTECIMENTO NACIONAL

O fornecimento do GLP vive um momento único de desafios e oportunidades e exige ação proativa dos seus diversos atores para assegurar a entrega do produto. A redução dos investimentos da Petrobras, vítima de seus arrojados planos de gestão e outros fatores ex-temporâneos, aumenta a pressão sobre uma infraestrutura de escoamento de GLP, no abastecimento primário, já esgotada no País.

Barreiras regulatórias e de mercado, por outro lado, dificultam a maior participação de companhias privadas em elos da cadeia, hoje ocupados exclusivamente pela estatal. Este fato traz um impasse para o setor que ameaça o seu desenvolvimento e abastecimento nacional seguro.

A REDUÇÃO DE INVESTIMENTOS DA PETROBRAS

Após um longo período de boas perspectivas e diversos fatores externos – como a queda do preço do petróleo – e internos – em relação à situação macroeconômica brasileira – a saúde financeira da empresa foi comprometida.

A Petrobras, atualmente, se vê com a responsabilidade de cumprir com os investimentos necessários para o desenvolvimento do pré-sal, o principal alvo da estatal. Os recursos previstos nas demais atividades, especialmente no midstream e downstream, foram cancelados, reduzidos ou postergados. Em paralelo, um plano de desinvestimento em ativos está em execução e tem o objetivo de criar caixa imediato para aliviar as contas da empresa.

“A Petrobras não pretende investir no midstream e downstream. Isto já está refletido no plano (Plano de Negócios e Gestão) desde 2012.”

Executivo do sistema Petrobras

“A Petrobras é vítima de suas próprias políticas.”

Executivo do setor de GLP

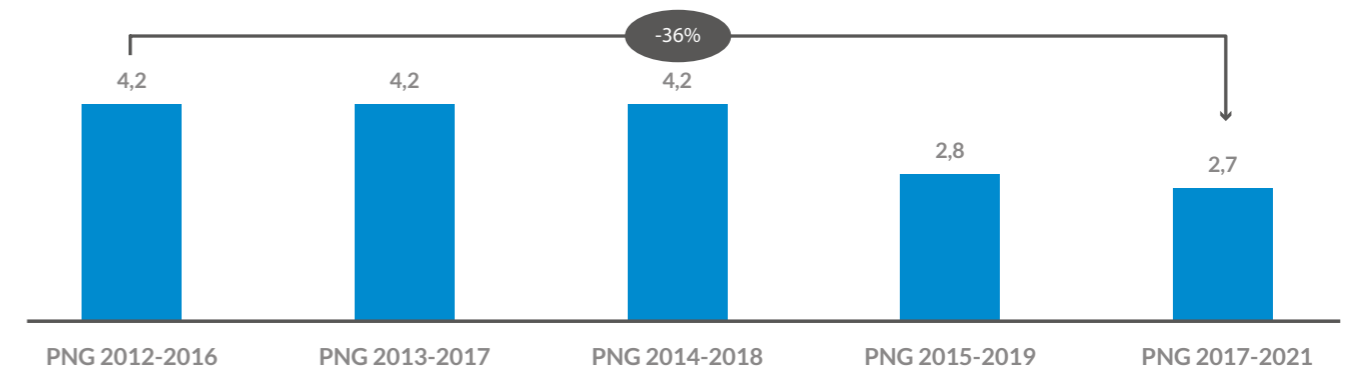
A partir da descoberta do pré-sal, os planos de investimento e metas de produção da Petrobras se tornaram cada vez mais agressivos. Em 2010, com o novo marco regulatório do pré-sal, a organização se tornou a única operadora do recurso, que – por conta das características colossais do projeto – exigiam enormes investimentos e, consequentemente, uma forte criação de caixa para sustentá-los.

A partir de 2014, com a acentuada queda no preço internacional do petróleo, a indústria de óleo e gás mundial passou a sofrer uma das maiores crises já vividas em sua história. Em apenas seis meses, o principal benchmark da indústria, o Brent, caiu de cerca de US\$110 para menos de US\$50, e obrigou as petroleiras de todo o mundo a revisarem seus planos de investimento. O resultado foi a desaceleração de toda a cadeia de atividades exploratórias.

Evolução dos Planos de Negócio e Gestão (PNG) da Petrobras

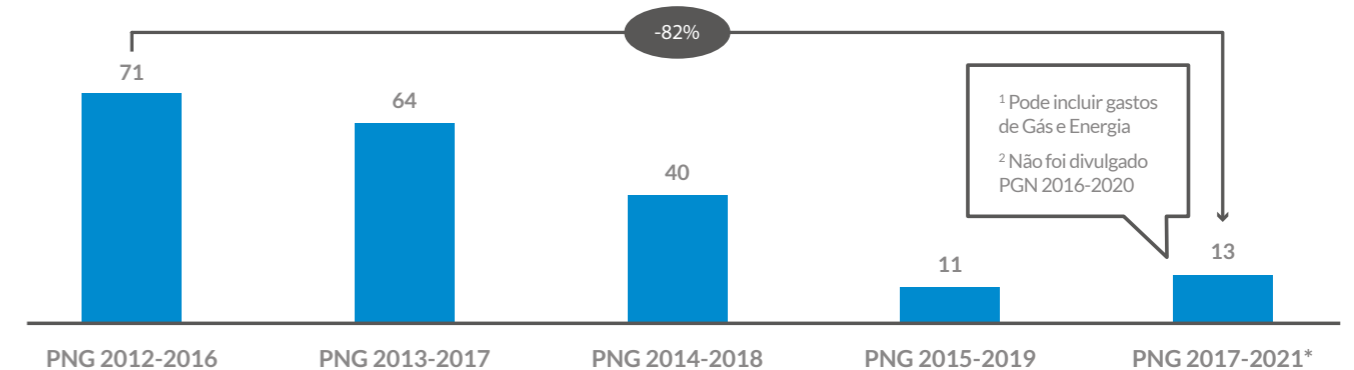
Metas de produção para 2020

MMBBL/DIA



Investimento em Downstream

US\$ Bilhões



Downstream inclui o refino de petróleo até a distribuição e comercialização de derivados

Fonte: Petrobras e análise da Accenture.

No cenário doméstico, a situação macroeconômica do País também foi marcada por uma rápida deterioração. O Real sofreu forte desvalorização, ao passo que os juros nacionais se mantiveram em patamares elevados e contribuíram para o agravamento da situação financeira da companhia. Dificuldades criadas por recentes escândalos de corrupção, com frequentes reestruturações de sua liderança, são somados a esta realidade e comprometeram a capacidade da companhia de reagir de forma ágil e no momento necessário.

A confluência desses fatores fez a dívida da petroleira do Brasil crescer e encarecer rapidamente. Hoje, o endividamento líquido da Petrobras já alcança cerca cinco vezes seu EBITDA. Como consequência, desde 2012, sucessivas reduções foram anunciadas em seu plano de investimentos e atingiu US\$98,4 bilhões¹¹ entre 2015 e 2019. Manteve também o investimento necessário para o desenvolvimento do pré-sal. A drástica redução do montante previsto nas demais áreas tem oferecido consequências para todo o setor.

¹¹ Petrobras – Plano de Negócios e Gestão 2015-2019. Link disponível em <https://goo.gl/vyLGKB>.

O momento enfrentado pela companhia a obriga a rever seu posicionamento na indústria. A partir de seu Plano de Negócios e Gestão (PNG), declarações na mídia e entrevistas realizadas com seus representantes,

a Petrobras deixou claro que há pouco ou nenhum investimento no midstream e downstream previsto para os próximos anos.

DESAFIOS DA PETROBRAS



- 1 HISTÓRICO**
 - Agressivas metas de investimento e produção
 - Anos de perdas na importação de combustíveis
- 2 CONJUNTURA**
 - Desvalorização da moeda nacional
 - Forte queda da cotação do Petróleo
 - Encarecimento de sua dívida
- 3 REAÇÕES**
 - Redução nos investimentos, sobretudo no downstream
 - Arrojado plano de venda de ativos

ESGOTAMENTO DA INFRAESTRUTURA LOGÍSTICA NO BRASIL

País de dimensões continentais, o Brasil sofre historicamente com a infraestrutura logística insuficiente. Ela limita as alternativas de distribuição de todos os tipos de produtos e, eventualmente, repassa ao consumidor final a ineficiência da cadeia. O País ocupa a 50ª posição no ranking do Banco Mundial em performance logística¹² e perde apenas para países como Quênia, Polônia, Índia e Tailândia.

No caso específico do GLP, a situação é agravada pela capilaridade de sua distribuição, que atende, atualmente, todos os municípios brasileiros. Ofertado, no seu abastecimento primário, em poucos pontos concentrados no País, milhões de toneladas precisam ser movimentados via três principais modais: aquaviário, dutoviário e rodoviário.

A primeira barreira para a eficiência na movimentação do GLP se dá antes mesmo de iniciar sua jornada em território nacional. A limitada tancagem, para abastecimento primário, existente no País – resultado de planos de negócios que não se tornaram realidade – restringe a recepção de grandes navios importadores em apenas dois portos, ambos com restrições e ineficiências operacionais: Santos e Suape.

¹² Banco Mundial, 2015.

Como os portos de importação, alguns pontos de cabotagem apresentam movimentações de GLP limitadas, por conta da baixa modernização, restrições de calado, tancagem insuficiente e concorrência com outras cargas que compartilham o mesmo berço. Neste cenário, destacam-se os portos de Santos, Paranaguá, Mucuri e Tergasul.

O terminal de Paranaguá, responsável pelo abastecimento de boa parte do estado do Paraná – além do escoamen-

to via dutos para Santa Catarina - apresenta apenas três esferas de cerca de 1.500 toneladas cada, capacidade muito inferior ao necessário para o pleno abastecimento da região. Seu berço tem baixa disponibilidade para GLP, algo que limita a entrega do produto no local. Estes fatores combinados fazem com que este seja um dos pontos de maior ineficiência logística da cadeia, isto é, a oferta da região tem que ser complementada por carretas e encarecem o produto ofertado ao consumidor.

Fluxos logísticos de GLP no Brasil

PRINCIPAIS FLUXOS LOGÍSTICOS



TERMINAIS AQUAVIÁRIOS CRÍTICOS

	ÁREA PARA EXPANSÃO?
MUCURIPÉ <ul style="list-style-type: none">• Restrição ambiental para obtenção de licenças• Tancagem (Lubnor) insuficiente, com duas esferas inutilizadas	✗
SANTOS <ul style="list-style-type: none">• Baixa disponibilidade de berços• Alta utilização dos dutos de escoamento• Restrição de calado para navios grandes	✓
PARANAGUÁ <ul style="list-style-type: none">• Tancagem insuficiente para demanda local• Falta de braços de carregamento ara carretas• Alta utilização dos dutos de escoamento	✗
RIO GRANDE / TERGASUL <ul style="list-style-type: none">• Alta ocupação de berços em Rio Grande• Inexistência de tancagem em Rio Grande• Restrição de calado na Lagoa dos Patos	✓

Fonte: ILOS, MDIC e análise da Accenture.

Já o porto de Mucuripe, próximo ao centro urbano de Fortaleza, utiliza a tancagem da Lubnor, refinaria da Petrobras localizada junto aos cais. No entanto, apenas uma das três esferas construídas no local está em funcionamento e restringe a capacidade de estoque do polo. Além disso, a área não possui espaço para expansão e existe forte pressão para a saída da operação de GLP – e outros derivados do terminal – com sua transferência para Pecém. Hoje, esta alternativa se encontra em dúvida por conta da indefinição sobre o futuro do novo terminal.

Por último, a operação no Tergasul também é dificultada pela natureza de sua localização. Situado no final da Lagoa dos Patos, apenas navios menores (de cerca de 2 mil toneladas) são capazes de atracar no porto. Isso faz com que uma operação de transbordo no porto de Rio Grande seja necessária – mais uma vez, encarecendo a logística de GLP no Brasil. Encalhamento de navios não são raros na região, trazendo um risco adicional à operação.

Uma vez recebido o GLP nos terminais, é necessário que sua transferência seja feita a partir dos polos de distribuição, afastados de um terminal aquaviário. A opção ferroviária não é uma realidade no País, enquanto a utilização dos poucos dutos existentes enfrenta, como principal dificuldade, a competição com outros derivados.

Resta ao País a cara e ineficiente distribuição rodoviária. Diariamente, centenas de carretas são despachadas por todo o território a fim de atender a demanda dos centros mais afastados do litoral. As consequências e dificuldades deste modal são claras, como elevados custos logísticos, tempos elevados de entrega do produto e condições precárias das vias.

No entanto, vale ressaltar que, apesar de possuir um custo de frete por tonelada mais elevado, esta última opção possui uma vantagem essencial para o bom funcionamento do sistema: sua flexibilidade. Como veremos mais adiante, nem sempre o ponto de oferta de um produto é previsível, e a grande quantidade de carretas destinadas ao transporte de GLP, distribuídas por todo o País, é fundamental na garantia do abastecimento em todas as bases nacionais.

Ao levar em consideração esses fatores, se torna claro que o incremento dos investimentos para a ampliação e modernização da infraestrutura existente são essenciais. Tanto para assegurar o abastecimento nacional e viabilizar a movimentação eficiente de GLP quanto para garantir os níveis de serviço atuais. Todavia, a falta de previsibilidade acerca de práticas do mercado e as lacunas nas regulamentações são reais barreiras ao investimento privado.

DESAFIOS DA PETROBRAS



1 IMPORTAÇÃO

- Utiliza navio cisterna em Suape e tancagem em Santos
- Restrição de calado em Santos obriga alívio do navio antes da entrada no porto

2 CABOTAGEM

- Problemas relacionados a tancagem insuficiente, alta utilização de berços, restrições de calado e ausência de espaço para expansão
- Principais portos com gargalo: Mucuripe, Paranaguá e Tergasul

3 MOVIMENTAÇÃO TERRESTRE

- Malha dutoviária escassa
- Altos custos logísticos para movimentação rodoviária



BARREIRAS ESTRUTURAIS PARA DESENVOLVIMENTO DO SETOR DE GLP

Apesar do interesse de outros agentes no setor ser evidente e sua participação necessária, a concretização dos investimentos em infraestrutura esbarra em entraves associados, sobretudo, à inexistência de regras claras para a formação do preço do produto, ou a existência de um mercado livre de preços flutuantes. Assim, a possibilidade de decisões da Petrobras – que não sigam uma lógica de mercado - oferece incertezas e inviabiliza a tomada de decisão de investimento por outros atores.

Mais ainda, a presença dominante da estatal nos terminais aquaviários inibe a atuação parcial de outros agentes, receosos de ficarem sujeitos a ela, além de não atingirem a escala necessária para eventualmente assumirem as atividades de importação. Finalmente, a nova Lei dos Portos, associada à ineficiência alfandegária brasileira, dificultam ainda mais a participação do capital privado em novos investimentos.

Barreiras estruturais para desenvolvimento do setor de GLP

MODELO DE PRECIFICAÇÃO	<ul style="list-style-type: none">• Políticas de precificação com fundo social articulada e executada por agente de mercado, e não diretamente pelo governo• Preços diferenciados por envase• Preços artificializados sem relação com referências internacionais
PRÁTICA DE SUPRIMENTO	<ul style="list-style-type: none">• Modelo de rateio do volume limita estratégia de suprimento• Falta de previsibilidade do ponto de entrega gera altos custos logísticos
ACESSO À INFRAESTRUTURA	<ul style="list-style-type: none">• Regras pouco claras acerca da Lei de Livre Acesso dificultam utilização da infraestrutura na prática• Hegemonia da Petrobras inibe presença minoritária de outros agentes
TERMINAIS AQUAVIÁRIOS	<ul style="list-style-type: none">• Lei dos portos não se mostrou bem sucedida com baixo volume de áreas concedidas• Ineficiência alfandegária dificulta atividades de importação

Fonte: Análise da Accenture.

1. FALTA DE CLAREZA SOBRE O MODELO DE PRECIFICAÇÃO DE GLP

A definição do preço de venda de GLP às distribuidoras foi historicamente prerrogativa da Petrobras. Por ser o único fornecedor do produto, a companhia não está sujeita às forças de mercado livre no qual se insere – e, em geral, em um ambiente competitivo normal, faria com que o preço da commodity se alinhasse ao cenário externo. Este fator limita a previsibilidade dos movimentos da companhia e compromete o planejamento de outros agentes e, consequentemente, restringe o interesse do capital privado em ampliar seus investimentos.

É importante ressaltar que as políticas de preço do GLP com fundo social, ou seja, de garantia de acesso universal ao produto, não são exclusividade do Brasil – portanto, não são a fonte do problema. A questão está na forma como essas políticas com fundo social são operadas. Ou seja, a utilização de um personagem único no mercado – a Petrobras – como responsável pela aplicação de tais políticas introduz desequilíbrios no sistema e dificulta a entrada de terceiros. A existência de mecanismos que garantam o acesso de toda população – discutidos posteriormente neste trabalho - é importante, mas deve ser de responsabilidade do Governo Federal.

“ Não haverá nenhuma mudança no setor se não houver “previsibilidade” na forma de precificação. São necessárias regras claras, escritas no papel e articuladas não só com órgão regulador, mas também com a sociedade. ”

Executivo do setor de abastecimento

Recentemente, o setor passou por distintas regulamentações sobre o tema. Em linhas gerais, por conta de uma resolução do CNPE, que afirma o papel da ANP em assegurar a proteção do interesse do consumidor no que se refere à qualidade e preço do GLP¹³, a Agência permitiu a comercialização do GLP envasado em recipientes de até 13kg a preços inferiores aos praticados – em relação à venda de envases de outras capacidades¹⁴. Essa normativa, apesar de não se traduzir em uma obrigação, foi argumento suficiente para que a estatal mantivesse preços distintos de acordo com o perfil de vendas¹⁵ das empresas por tipo de embalagem.

“ Nenhuma Distribuidora fará importação, ainda menos em conjunto, se não acabar a diferenciação de preços entre o gás vendido em recipientes de até 13kg e outros envases. ”

Executivo do setor de GLP

É notado a evolução dos preços praticados pela companhia nos últimos 14 anos e são duas as características marcantes. A crescente diferenciação entre os preços praticados e a manutenção – durante 12 anos – de um preço fixo para o produto destinado ao consumo residencial, sem os picos e vales típicos do mercado livre.

¹³ Resolução nº 04/2005 do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE).

¹⁴ Resolução nº 17/2006 da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

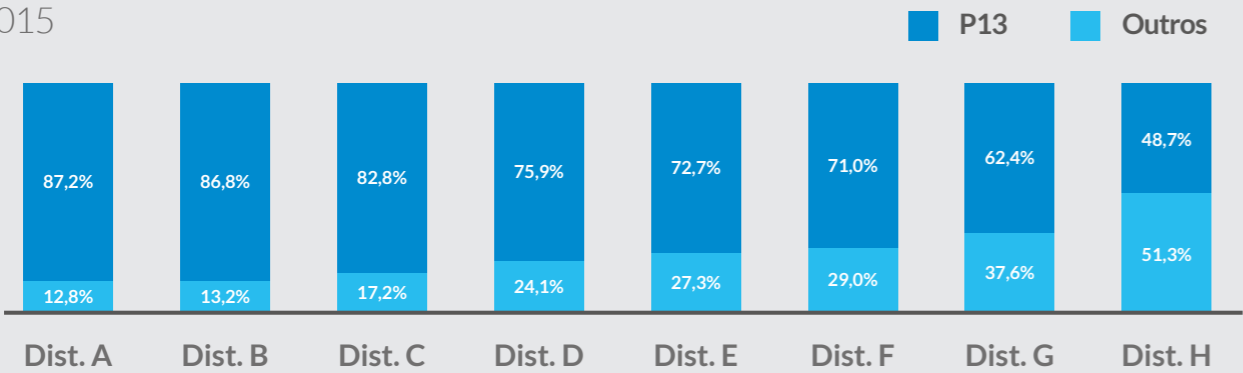
¹⁵ Percentual das vendas feitas através de botijões de 13kg em relação ao volume total vendido, conforme resolução ANP 05/2015.

Perfil de vendas por empresa e preço médio resultante

EXEMPLO UTINGÁS

Perfil de vendas das distribuidoras

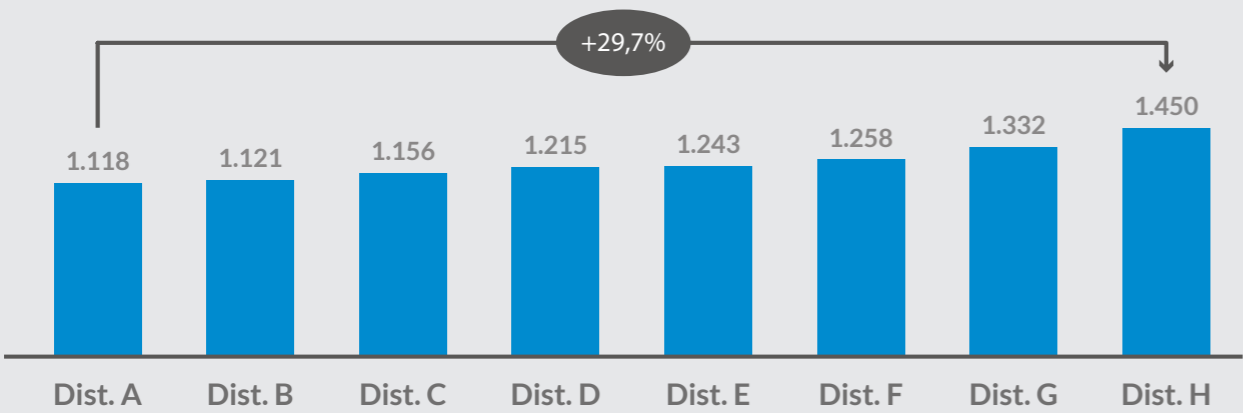
2015



O perfil de vendas das distribuidoras consiste no percentual das vendas de GLP feitas através de botijões de 13 kg em relação ao volume total vendido

Preço médio Petrobras

R\$/TONELADA



Diferentes preços médios, portanto janelas de importação distintas, inviabilizando a formação de pools

Nota: Preços de referência: Utingás - Janeiro 2016: P13: R\$ 1008/ tonelada e Outros: R\$ 1869/tonelada

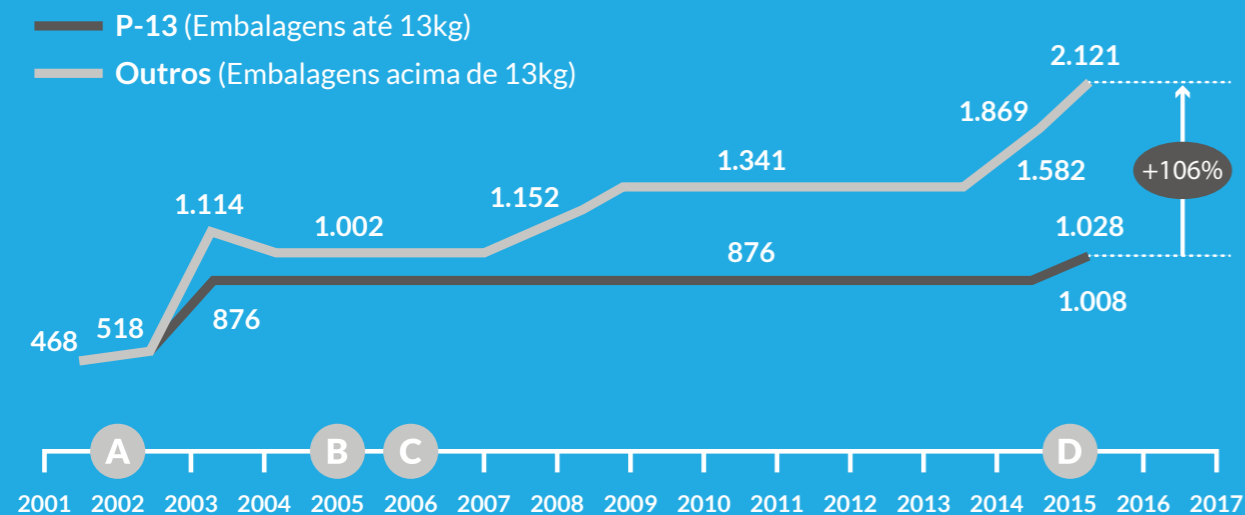
Fonte: ANP e análise da Accenture.

Simulação feita com dados de 2015 e deve ser usada apenas como referência para que se compreenda as assimetrias criadas pela política de precificação da Petrobras, que resultam em janelas de oportunidade de importação distintas e consequentes barreiras aos investimentos na infraestrutura por parte dos agentes de distribuição.



Fonte: Liquigás

Evolução dos preços Petrobras – Exemplo Utingás



- A** ANP libera preços nas refinarias e centrais produtoras e remove barreiras legais à importação. Governo autoriza concessão de subsídios para famílias de baixa renda.
- B** CNPE define que ANP deve assegurar a proteção do interesse do consumidor no tocante qualidade e preço.
- C** ANP permite (porém não exige) a comercialização do P-13 a preços inferiores (Resolução ANP 14/2006).
- D** Petrobras ainda mantém prática de preços distintos apesar de **não haver exigências formais**. Não existe clareza sobre o modelo de formação de preços da Companhia.

Fonte: ANP, Sindigás e análise da Accenture.

Esta prática de precificação diferenciada, desenvolvida para garantir à população menos favorecida o acesso ao GLP, apresenta uma distorção fundamental: o gerenciamento, por parte da estatal, de uma política de Governo.

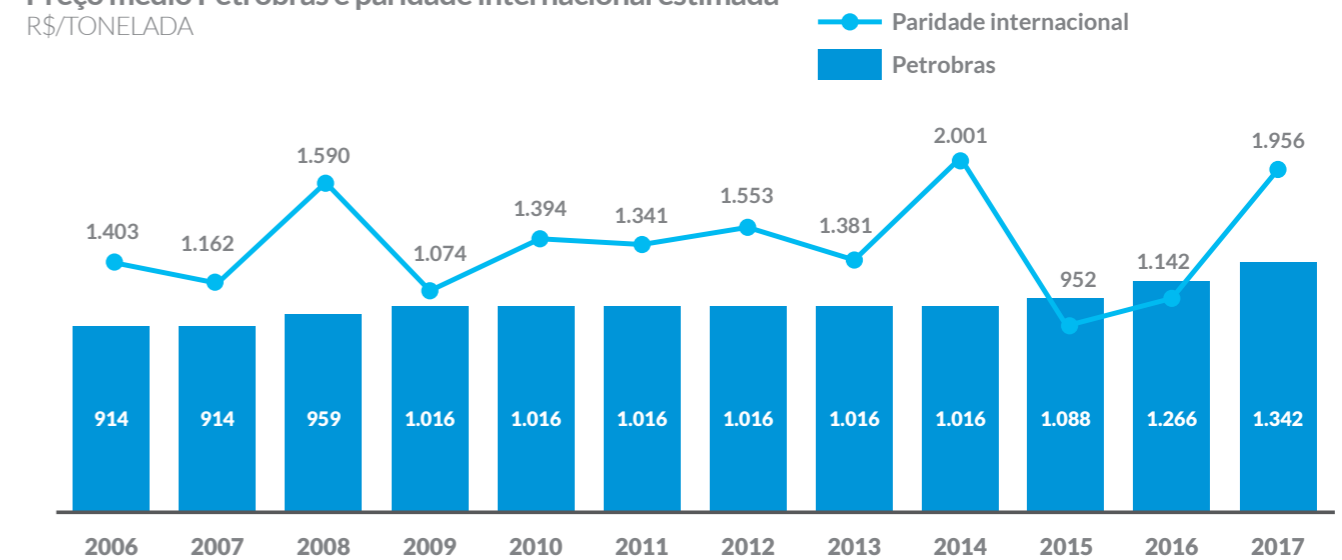
De forma especial à diferenciação de preços, a estatal praticou, historicamente, preços médios no mercado nacional abaixo da paridade internacional. Este fato acarretou potenciais perdas bilionárias para a companhia, ao menos pelo ponto de vista de “preço oportunidade”¹⁶.

Em simulação realizada neste estudo, foi estimado que, entre 2006 e 2015, a empresa tenha sofrido uma perda real de cerca de U\$ 12 bilhões. Isso por vender o produto, internamente, abaixo do seu custo no mercado internacional -o valor da perda foi de U\$ 51 bilhões ao optar por abastecer o mercado interno em detrimento da exportação. Mais uma vez, vale a ressalva de que tais “perdas” são aceitáveis do ponto de vista de garantia social – para acesso ao GLP – como ônus ao estado e não a um agente de mercado como a Petrobras.

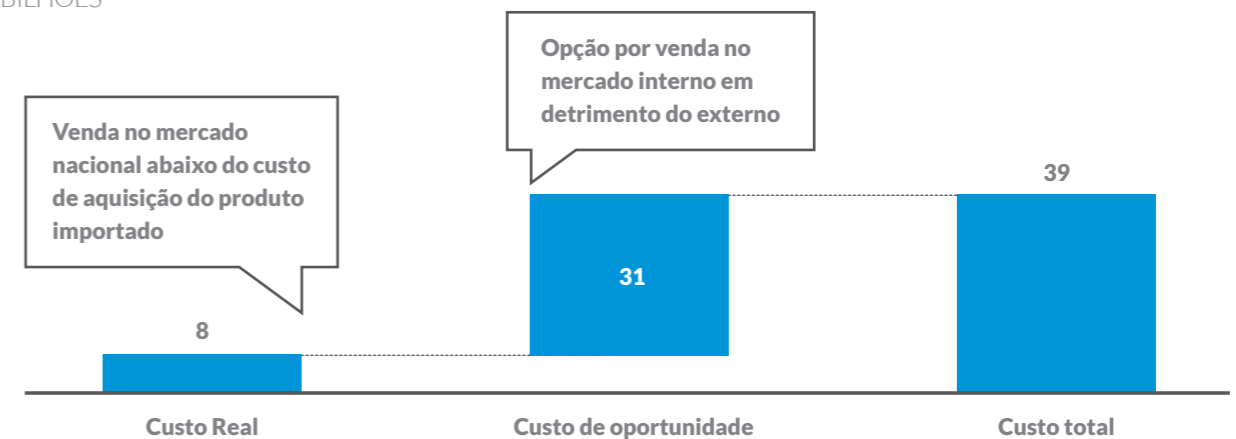
¹⁶ O Cálculo de perdas é estimado, pois leva em consideração preços médios de oportunidade de aquisição no mercado internacional comparados a estimativa de paridade de importação.

Perdas da Petrobras no abastecimento de GLP

Preço médio Petrobras e paridade internacional estimada
R\$/TONELADA



Perdas estimadas da Petrobras
R\$/BILHÕES



Fonte: ANP, Sindigás e análise da Accenture.

“ Não existe mais espaço para que a Petrobras continue com sua política de preços abaixo do mercado. A nova presidência da empresa já deixou isso bem claro.” ”

Executivo do sistema Petrobras

RESUMO DOS DESAFIOS DO MODELO DE PRECIFICAÇÃO



- 1 DIFERENCIAÇÃO POR ENVASE**
 - De acordo com perfis de venda
 - Impedem formação de parcerias para importação – diferente preços médios
- 2 PREÇOS ARTIFICIALIZADOS**
 - Perdas para a Petrobras
 - Falta de visibilidade/planejamento
- 3 POLÍTICA SOCIAL**
 - Método utilizado de diferenciação acarreta utilização fora do público alvo

2. LIMITADA FLEXIBILIDADE ASSOCIADA AO MODELO DE SUPRIMENTO DA PETROBRAS

Outros desafios são encontrados pelo setor além da precificação. O modelo de suprimento praticado pela Petrobras assegura a disponibilidade de produto a todos os players - com altos níveis de serviço. Porém, contém também características que servem de desestímulo ao investimento de outros agentes e introduz uma necessidade de flexibilidade logística, que onera o preço do GLP vendido ao consumidor.

O primeiro aspecto deste sistema se dá no modelo de rateio praticado pela estatal. A cada mês, as distribuidoras informam o quanto pretendem retirar em cada polo. Pela disponibilidade limitada do produto, normalmente é aplicada uma divisão de acordo com o histórico de volume retirado naquele polo ou em proporção ao volume de vendas da Distribuidora nos municípios na chamada zona relevante daquele polo - que é definida pela ANP. A interrupção da retirada durante um período de tempo e em um determinado polo dificultaria o retorno de uma distribuidora, pois se “perde” o histórico.

O desfecho deste ponto é a limitação do desenvolvimento de estratégias competitivas de suprimento pelas distribuidoras, visto que, além de ter um único provedor de GLP, as empresas possuem volumes limitados para aquisição. É um desestímulo ao investimento em capacidade de armazenamento ou formação de estoques médios. Segundo o estudo ILOS¹⁷, a ocupação média dos tanques das distribuidoras no pico (representado pelo percentil 90) alcançou apenas 64% em 2014, o equivalente a 225 tanques vazios. É evidenciada a dificuldade das distribuidoras na formação de estoque mesmo com tancagem disponível.

Vale notar que, se o modelo adotado pela Petrobras até então introduz ineficiências na cadeia, ele também assegurou o suprimento do País por décadas. A mudança é necessária para permitir maior envolvimento dos demais agentes do mercado na cadeia, mas é necessário ter em mente que tais movimentos também implicam, junto com as oportunidades, maiores responsabilidades no abastecimento nacional.

Outro traço que chama a atenção no modelo de suprimento de GLP no Brasil é a incerteza quanto ao ponto de oferta do produto. Apesar da definição dos volumes a serem entregues ocorrerem em reuniões de abastecimento periódicas, a prática revela que mudanças de última hora não são raras. Quando um determinado polo não pode entregar o produto combinado naquele mês, a estatal equilibra o balanço e fornece o produto em outro ponto do País. Este processo é, frequentemente, de maneira não-programada e exige do sistema uma permanente flexibilidade e capacidade de adaptação. É um cenário que onera o preço final do GLP e prejudica o consumidor. Apesar disso, a flexibilidade da cadeia logística rodoviária permite a manutenção dos elevados níveis de serviço do sistema¹⁸.

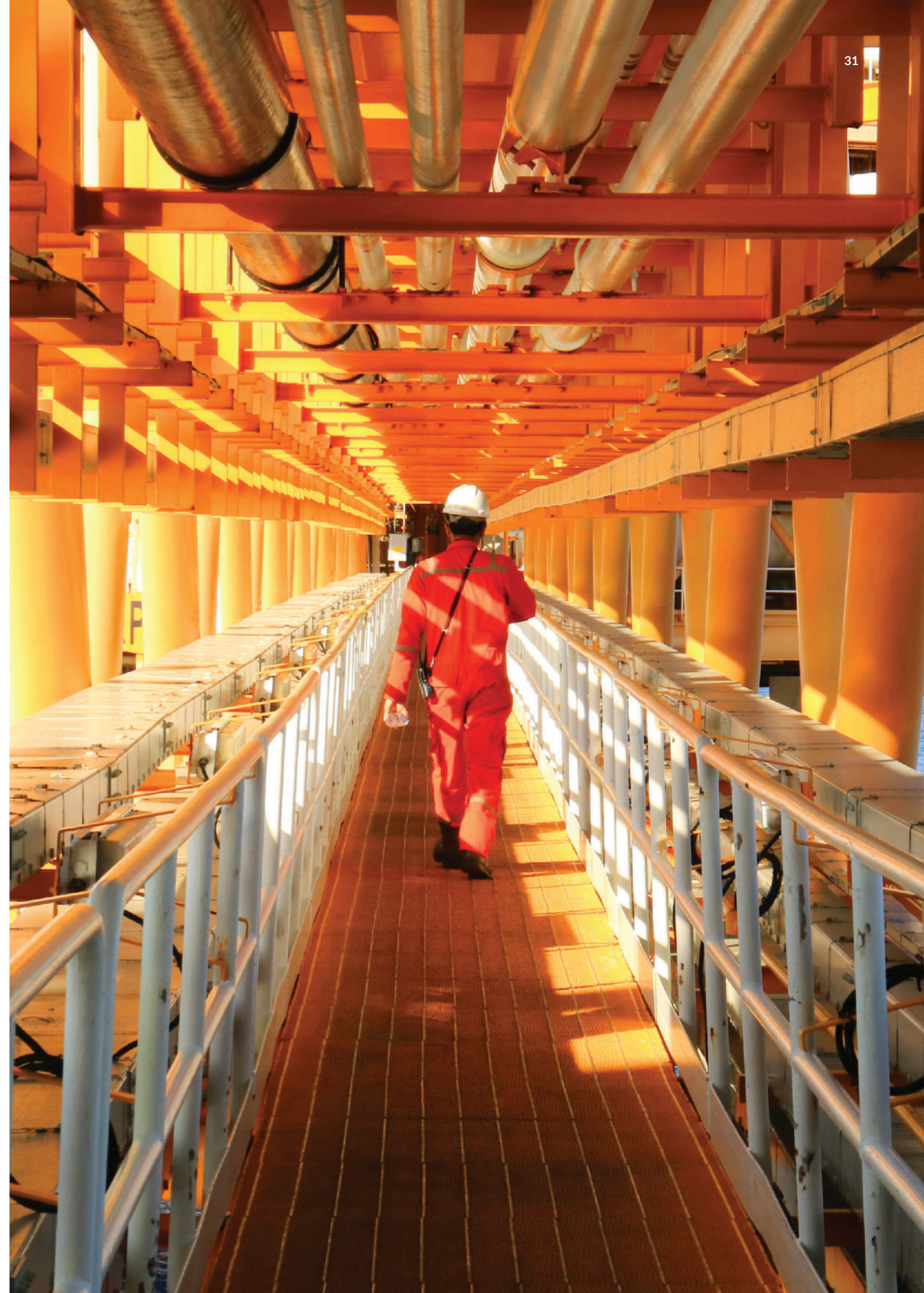
RESUMO DOS DESAFIOS DO MODELO DE SUPRIMENTO DA PETROBRAS



- 1 MODELO DE RATEIO**
 - Impede formação de estoques
 - Limita estratégia de suprimento das distribuidoras
- 2 FALTA DE PREVISIBILIDADE NO PONTO DE FORNECIMENTO**
 - Altos custos logísticos para manutenção de flexibilidade

¹⁷ Cadeias Logísticas de GLP, ILOS, 2015. Link disponível em <https://goo.gl/Xv7HnC>.

¹⁸ Cadeias Logísticas de GLP, ILOS, 2015. Link disponível em <https://goo.gl/Xv7HnC>.



3. CONCENTRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA E LIVRE ACESSO

Com objetivo de estimular a concorrência para benefício do consumidor final, a ANP desenvolveu, a partir do ano 2000, a regulamentação de Livre Acesso em dutos e terminais marítimos¹⁹. A legislação contempla os contratos de remuneração ao titular das instalações, o acesso à capacidade ociosa e o direito de preferência do proprietário. A execução prática de tal medida, no entanto, não aconteceu de maneira significativa.

“A lei de Livre Acesso existe, mas no atual contexto não é aplicada. Quando não se alega que não há capacidade disponível, são cobrados preços altíssimos.”

Executivo do setor de GLP

A principal dificuldade na efetiva utilização do livre acesso está, novamente, relacionada à concentração da infraestrutura com um único agente, a Petrobras. Por não estabelecer de forma clara e objetiva os limites da detentora dos ativos – em relação às tarifas e condições de acesso, a regulamentação atual tem pouco efeito em um ambiente no qual apenas um personagem controla a totalidade dos ativos.

Mais ainda, por atuar ao mesmo tempo no fornecimento e na movimentação do GLP, o poder exercido pela companhia torna inócua qualquer tentativa de garantir o livre acesso. Mesmo que as tarifas e condições de utilização fossem definidas pelos órgãos reguladores, a companhia poderia limitar o fornecimento do produto.

Isso subjugaria no fim os outros agentes ao seu poder.

A presença massiva da Petrobras, em todos os polos, também impede a participação parcial de outras organizações, que não desejam investir em pequena parte da capacidade, pois seus ativos se tornariam reféns das práticas da Petrobras naquele terminal.

A atuação da ANP nesses casos deve ser aperfeiçoada. Ela deve ser fiscalizadora de práticas abusivas e mediadora nas negociações, uma árbitra célere. Quando necessária a atuação, precisa ser reforçada e revisitada para que a regulamentação se torne efetiva e novos agentes propiciem a competitividade. Discutiremos adicionalmente e mais adiante, a celebração de contratos de concessão de longo prazo – e não somente contratações “spot”. Acreditamos que é necessária para garantir um mínimo de previsibilidade e permitir o investimento privado.

RESUMO DOS DESAFIOS DA CONCENTRAÇÃO DE INFRAESTRUTURA



1 REGRAS DE LIVRE ACESSO

- Não funcionam na prática
- Posicionamento pouco claro da ANP

2 HEGEMONIA PETROBRAS

- Impede participação marginal dos agentes em um determinado polo
- Inexistência de contratos de longo prazo para utilização de sua infraestrutura

¹⁹ Portarias ANP 115/2000, 251/2000 e 255/2000. Links disponíveis em <https://goo.gl/LA2A1Q>, <https://goo.gl/TnAXAx> e <https://goo.gl/USRwd5>.

4. TERMINAIS AQUAVIÁRIOS: A NOVA LEI DOS PORTOS E INEFICIÊNCIA ALFANDEGÁRIA DO PAÍS

A infraestrutura portuária no Brasil sofre, historicamente, com problemas de falta de modernização e otimização dos processos. São fatores que acarretam em altos custos logísticos e imprevisibilidade de suas atividades. Com o objetivo de modernizar e ampliar o setor por meio de investimentos privados, surge, em 2013, a Nova Lei dos Portos²⁰ – que estimula a concorrência intra e entre portos.

Um dos principais aspectos da Lei parte do princípio de que seriam concedidas áreas nos portos públicos a operadores portuários que deveriam, entre outras atribuições, substituir parte dos afazeres e obrigações da autoridade portuária.

Também tem o papel de precificar suas ofertas pelas áreas, com base nos ganhos auferidos na movimentação de cargas – e a considerar a busca por máxima movimentação e mínima tarifa –, e achar o melhor operador, que na época era o foco principal do Governo Federal. Esta era a chamada modicidade tarifária.

A Lei dos Portos apresenta características que provocam incertezas sobre a participação de novos atores nas atividades portuárias – no caso dos combustíveis, em especial, no GLP. Por ter sido desenvolvido a partir do prisma dos operadores logísticos – cuja função é exclusivamente a movimentação do produto no terminal e oferece a menor tarifa possível –, o modelo não é adaptado a operadores industriais ou semi-industriais, como as distribuidoras de GLP. Neste caso, o modelo de arrendamento imobiliário seria mais adequado.

O resultado deste novo marco regulatório é inegável. Desde sua promulgação, em 05/06/2013, o volume de leilões foi baixíssimo e, nos combustíveis, eles foram praticamente inexistentes. Este conjunto mostrou-se inapropriado, já que tentou manejar os preços por meio do par tarifa mínima-movimentação máxima.

“É preciso assegurar nos editais de privatização da Lei dos Portos que o GLP tenha garantia de espaço em áreas consideradas críticas.”

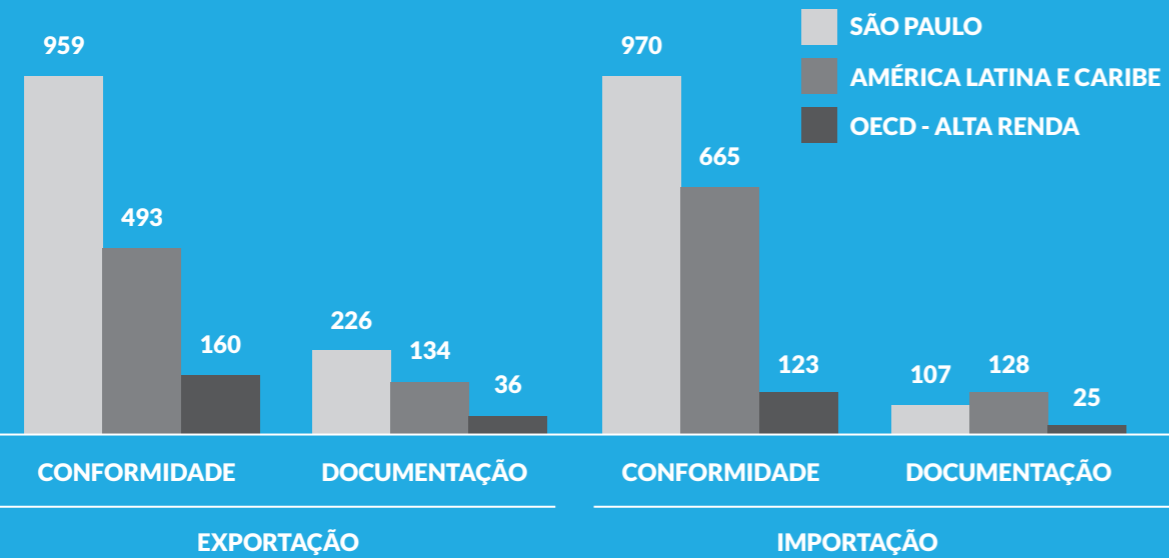
- Representante de órgão regulador / governamental

Um outro ponto notável do sistema portuário brasileiro é a ineficiência de seu processo alfandegário. Independentemente da carga transportada, o trâmite brasileiro de desembarço da carga é complexo, anacrônico e envolve múltiplos atores. Como consequência, a obtenção, preparação e apresentação dos documentos associados às atividades de importação acarreta em um tempo de 209 horas, cerca de 5% maior que a média dos outros países na América Latina. Já o custo é de US\$ 1077, 25% superior em relação aos países vizinhos²¹.

²⁰ Lei 12.815/2013, de 5 de junho de 2013 - http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/L12815.htm.

²¹ Banco Mundial – Doing Business, 2016.

Custos alfandegários no Brasil - Dólares



Fonte: Banco Mundial - Doing Business 2016.

Apesar de marcar presença em todas as atividades de importação e exportação no Brasil, o setor de GLP enfrenta alguns desafios adicionais. Entre eles está a forma como o produto é medido nas principais cadeias exportadoras do mundo (o volume), que é diferente do praticado pela Receita Federal (a massa). Essa divergência implica na necessidade de um processo de conversão, que torna o procedimento mais complexo, já que necessita testes e certificações específicas.

Existe também a necessidade de homologação, por parte da ANP, de certificados de qualidade internacionais, que aumentam ainda mais o tempo necessário.

Apesar de introduzir ineficiências no sistema, que resultam no aumento do custo final do produto, o processo alfandegário brasileiro não pode ser visto como um impedimento para a viabilização da importação de GLP por demais agentes.

RESUMO DOS DESAFIOS DOS TERMINAIS AQUAVIÁRIOS



1 LEI DOS PORTOS

- Visa menor tarifa com maior movimentação para concessão
- Direcionado a operadores logísticos, pouco atraente para operadores industriais

2

INEFICIÊNCIA ALFANDEGÁRIA

- Característica do sistema brasileiro
- Complexidade na verificação e homologação da carga de GLP



Fonte: Nacionalgás

OS DEBATES NECESSÁRIOS E POTENCIAIS CAMINHOS PARA A SOLUÇÃO

O aumento da demanda do GLP previsto nos próximos anos se traduz, portanto, em necessidade urgente de investimento em uma já saturada infraestrutura de movimentação de forma a mitigar o risco de desabastecimento do País. Mesmo em um cenário mais conservador, a demanda do produto no Brasil alcançaria 8,2 milhões de toneladas em 2025 e representaria um crescimento de 8,3% em relação a 2015. Se tomarmos um cenário mais agressivo, com forte retomada da economia do País, este número chegaria a 9,2 milhões de toneladas – um aumento de 22,7%, em relação a 2015.

Com a situação enfrentada pela Petrobras – que já se posicionou contrariamente ao seu investimento adicional nesta infraestrutura –, a solução que resta ao setor passa, necessariamente, por um maior envolvimento de outros atores – internos ou externos ao mercado de GLP. É a divisão do ônus e bônus que, hoje, são sentidos exclusivamente pela estatal.

É necessária a ação enérgica do Governo e das agências reguladoras de forma a permitir e estimular a pluralidade nestes elos.

Atores privados já demonstraram disposição de investir e assumir maior responsabilidade no papel de garantir a disponibilidade de GLP, no abastecimento primário, no mercado nacional. Esta perspectiva eleva as discussões, que vão além do capital necessário para investimento em infraestrutura e passa por diversos benefícios ao sistema. Para a sociedade, a opção pelo aumento da participação de outros agentes criaria um ambiente mais competitivo na operação logística da infraestrutura e traria benefícios como ganhos de eficiência e melhoria na qualidade dos serviços. Para a Petrobras, este cenário poderia significar um alívio de caixa para concentrar os investimentos no pré-sal. Já para as distribuidoras, permitiria maior flexibilidade na contratação e operação dos serviços, que poderia contar, eventualmente, com maior possibilidade de elaboração de estratégias de suprimento.

Benefícios decorrentes da viabilização do investimento privado

<div>SOCIEDADE</div> <div></div>	<ul style="list-style-type: none">• Ganho de eficiência e redução de custos com potencial repasse para os consumidores.• Criação de ambiente mais competitivo.• Maior disponibilidade de produto no mercado nacional, que reduz os riscos de eventuais desabastecimentos.
<div></div>	<ul style="list-style-type: none">• Oportunidade de concentrar esforços em atividades core para a Companhia, como a exploração do pré-sal.• Compartilhamento da responsabilidade com outros agentes sobre o suprimento do produto no mercado nacional.• Alívio de caixa, principalmente em momentos de preços internacionais elevados em relação ao GLP.
<div>DISTRIBUIDORAS</div> <div></div>	<ul style="list-style-type: none">• Oportunidade para aquisição do produto de outras fontes.• Maior flexibilidade nos contratos de suprimentos.• Possibilidade de utilização da infraestrutura existente como forma de otimizar custos.• Oportunidade de modernização da infraestrutura do País, principalmente associada ao transporte e armazenamento de GLP (portuário e terrestre).• Maior clareza nas práticas de precificação.

A atração deste capital depende de uma série de mudanças na dinâmica do mercado atual, das quais três merecem destaque especial e serão discutidas com mais detalhes nesta seção.

São elas: a adequação da prática de suprimentos da Petrobras; o desenho de um novo sistema de abastecimento em torno de polos prioritários; e a reavaliação dos mecanismos de formação de preço praticado pela estatal.

Debates necessários para atração do capital privado

<div></div> <div>1. Prática de suprimentos</div>	<ul style="list-style-type: none">• Contratos de suprimento de GLP
<div></div> <div>2. Polos prioritários de abastecimento</div>	<ul style="list-style-type: none">• Definição de polos prioritários• Posicionamento da Petrobras• Regulamentação de livre acesso• Parcerias operacionais (pools)
<div></div> <div>3. Formação de preços do GLP</div>	<ul style="list-style-type: none">• Paridade internacional• Mecanismos antidumping• Papel social do GLP

Fonte: Análise da Accenture.

1. PRÁTICA DE SUPRIMENTOS

O modelo atual utilizado pela Petrobras para colocação do produto no mercado – detalhado no capítulo anterior – limita a diversificação e dinamização do setor. Este cenário também engessa a estratégia de suprimento das distribuidoras, que ficam sujeitas a disponibilidade do fornecedor.

A primeira mudança necessária para trilhar um caminho rumo a um mercado aberto é a reavaliação do atual modelo de cotas utilizado pela Petrobras para definição do volume a ser entregue. Em substituição a tal sistema, é necessário que haja uma reavaliação dos contratos de longo prazo e bilaterais – entre as distribuidoras e a Petrobras –, se apontem aqueles que tenham os vícios de uma herança monopolista e os adaptem à dinâmica atual de rateio em polos deficitários.

Este é o caminho natural para um novo sistema de abastecimento que incentive a multiplicidade de atores e facilite a entrada de novos agentes em todos os elos da cadeia.

É importante que haja a definição, dentro destes contratos, do ponto de entrega do produto e a construção de mecanismos de compensação e/ou multas, caso não seja possível o cumprimento do que foi acordado. Fica garantida a previsibilidade de suprimento, que permite o planejamento efetivo das empresas distribuidoras e o aumento da eficiência operacional e logística da cadeia.

2. PRÁTICA DE SUPRIMENTOS

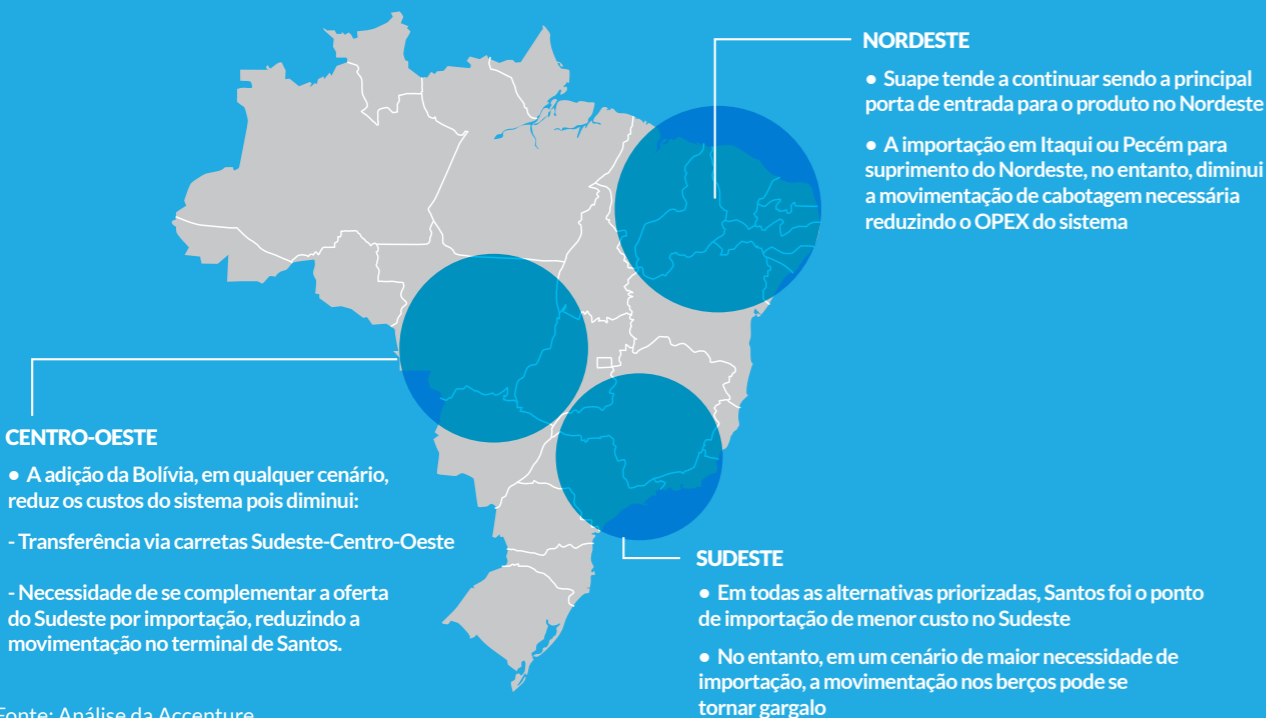
Para que as distribuidoras aumentem sua parcela de responsabilidade no abastecimento primário nacional, elas devem assegurar a movimentação do produto. Hoje, existe a necessidade de investimento adicional em terminais aquaviários – locais onde a Petrobras não tem interesse ou capacidade econômica para realizar investimentos. Para as distribuidoras restariam assumir esta expansão residual e, à Petrobras, a responsabilidade por aquilo que já opera atualmente, somado à cabotagem e importação.

O domínio econômico da Petrobras como único fornecedor e principal operador logístico não fornece aos agentes privados as condições necessárias para este desenvolvimento. De forma frequente, as decisões da petroleira não seguem nenhuma lógica de mercado. Observadas em um passado recente, fazem com que as incertezas sobre o retorno deste investimento sejam muito altas e repelem o capital privado. Quatro importantes movimentos devem ser debatidos:

2.1. DEFINIÇÃO DE POLOS PRIORITÁRIOS DE ABASTECIMENTO

Dentro do estudo realizado para elaboração deste caderno, diversos cenários de importação - entendidos como do mercado externo e interno – em diferentes pontos do País foram analisados. O objetivo é entender a dinâmica esperada de movimentação de GLP no futuro. Abordaremos nesta seção, de maneira breve, em quais pontos a entrada de novos atores poderia se dar de maneira eficiente.

Potenciais pontos de entrada de agentes privados na infraestrutura de tancagem



AGENDA CHAVE SOBRE PÓLOS PRIORITÁRIOS DE ABASTECIMENTO

- 1 Definição de pólos prioritários de abastecimento
- 2 Recuo da Petrobras nos pólos selecionados
- 3 Adequação da regulamentação de livre acesso para contratos de longo prazo
- 4 Formação de parcerias operacionais (pólos)

A operação de importação pela Bolívia para suprir parte do Centro-Oeste é discutida atualmente com apoio do MME, da ANP e do Itamaraty. Porém, depende de acordos claros entre a Petrobras e os agentes reguladores para a real concretização. Esta operação beneficia, em todos os casos, o sistema logístico de GLP no Brasil. Ao se trazer o produto diretamente para a região, a pressão sobre o Sudeste – sobretudo o terminal de Santos – é aliviada. Hoje, é necessário receber o produto do exterior e de outras regiões.

Na região Nordeste, importante ponto de entrada de GLP no Brasil e região de maior lacuna entre a oferta e demanda local, os portos de Suape, no Pernambuco – onde existe um navio cisterna de GLP permanentemente ancorado –, Pecém e Itaqui, no Maranhão, são todas opções viáveis para entrada do capital privado.

O Sudeste, principal polo de oferta e demanda de GLP no Brasil, permanecerá uma importante região para recebimento do produto externo. Mesmo em cenários otimistas de oferta, a localidade ainda precisa receber produto adicional para suprir a oferta do Centro-Oeste. Por já possuir expressiva tancagem, o porto de Santos continuará essencial para recebimento de GLP – e qualquer alternativa que utilize um outro terminal em substituição a este necessita de vultosos volumes de investimento em tancagem adicional. Uma possível solução para maior investimento privado na região poderia ser o arrendamento de toda ou parte da capacidade existente às distribuidoras, isto é, de forma conjunta ou a um operador logístico dedicado à operação desta infraestrutura.

Um último ponto que pode ser alvo de investimentos privados no sistema de abastecimento de GLP é o porto de São Francisco, em Santa Catarina. Apesar de hoje não movimentar o produto, investimentos no local viabilizariam a operação e redesenhariam a distribuição logística naquela região do País.

2.2. RECUO SELETIVO DA PETROBRAS NOS PÓLOS PRIORITÁRIOS

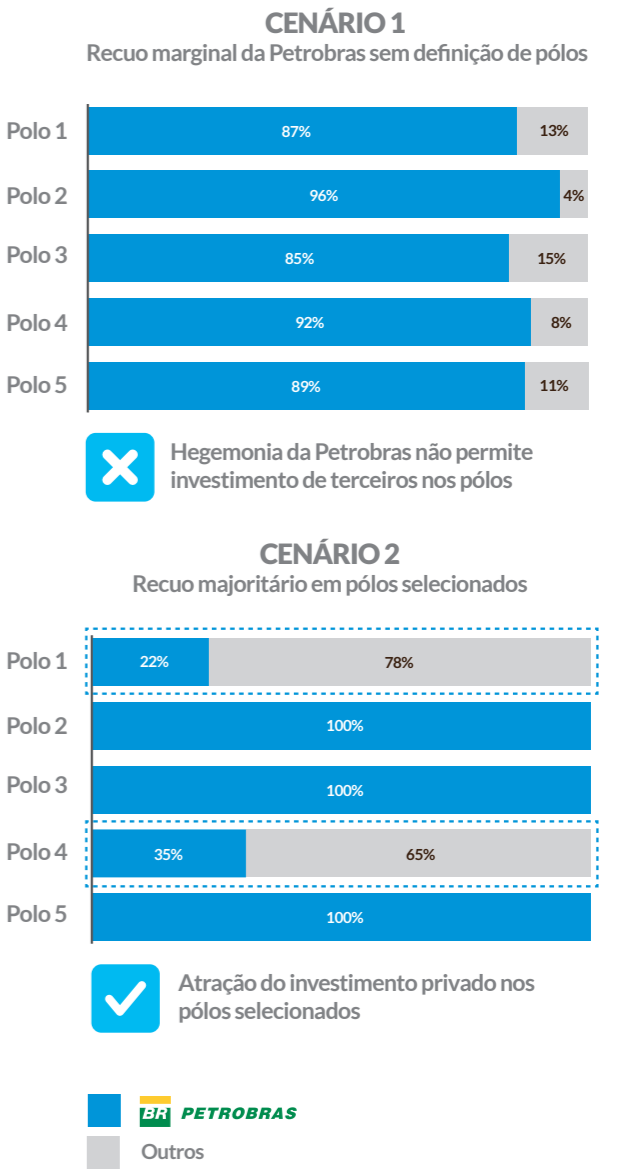
A solução para a viabilização passa também por uma desconcentração desta infraestrutura mesmo que regionalmente, ou seja, o recuo da Petrobras em polos prioritários. A companhia se tornaria, em determinados terminais, um agente de mercado com as mesmas vantagens e responsabilidades de um outro ator qualquer, sem os vícios de um sistema monopolista.

²² É notável que as regras de Livre Acesso atuais não são suficientes para conter o comportamento hegemônico de uma empresa que operou e opera de maneira monopolista.

Os atores privados poderiam se organizar para assumir parte desta operação nestes polos, mas é necessário o recuo suficiente da estatal para que estes novos agentes não se tornem refém de suas políticas²². A construção da capacidade marginal, ao lado da estatal, não é uma alternativa de negócios viável para o investidor privado e existe a necessidade de recuo – seja via arrendamento de longo prazo ou desinvestimento - majoritário da Petrobras nos polos prioritários definidos.

Ilustração do recuo da Petrobras em polos prioritários

PARTICIPAÇÃO TEÓRICA DOS AGENTES DE MERCADO NOS TERMINAIS DE MOVIMENTAÇÃO



2.3. ADEQUAÇÃO DA REGULAMENTAÇÃO DE LIVRE ACESSO PARA CONTRATOS DE LONGO PRAZO

Como complemento de um recuo da Estatal nestes polos prioritários, a infraestrutura hoje pertencente ou operada pela Transpetro. Associada à movimentação e ao armazenamento de GLP, ela poderia ser utilizada pelas distribuidoras mediante pagamento de serviços – por meio da regulamentação de Livre Acesso –, mas sempre com visão de longo prazo.

“Hoje em dia existem barreiras enormes para o aumento da participação da iniciativa privada no setor de GLP, por exemplo, no acesso a portos. É necessário que a ANP defina critérios claros para uso de terminais, preços, etc.”

Executivo do setor de GLP

É necessária a definição de regras mais claras e específicas, como o prazo de validade do direito de preferência da infraestrutura e os limites para definição de tarifas e condições de uso. É importante considerar também previsões futuras de utilização para fins de cálculo da capacidade disponível. O direito de preferência das instalações – aquele que assegura ao investidor acesso preferencial à infraestrutura que detém – garantirá que os investimentos feitos pela Transpetro ou por futuros atores não sejam prejudicados.

A celebração de contratos de longo prazo – para concessão da infraestrutura entre a detentora dos ativos e os demais agentes de mercado – de maneira complementar à regulamentação de livre acesso é essencial para aplicação efetiva de acordos mais livres. Hoje, a contratação de capacidade “spot” não permite o planejamento de longo prazo e dificulta a atração do capital privado.

2.4. FORMAÇÃO DE PARCERIAS OPERACIONAIS (POOLS)

Se por um lado, hoje, o capital privado é cético em investir em uma pequena parcela da tancagem em um terminal portuário e fica sujeito à Petrobras – que controlaria o resto – por outro, o investimento necessário e a dimensão da tancagem seria muito grande para uma única companhia arcar sozinha. Isso porque excederia muito a sua necessidade de estoque. Acordos de colaboração operacional, por exemplo, para investimento conjunto em infraestrutura – a formação de pools – é a principal solução para que as distribuidoras de GLP e demais atores para que alcanssem a escala necessária para importar produtos.

A partir de entrevistas com diversos agentes do setor foi possível verificar que, além da necessidade de normativas que indiquem o interesse nacional em se estabelecer estes pools, é importante a reavaliação da prática de preços diferenciados para uma mesma molécula. O modelo atual praticado pela Petrobras provoca distorções em que cada empresa distribuidora apresenta um preço médio de compra diferente para um mesmo produto, em uma mesma localidade. Este cenário impede a colaboração operacional entre as distribuidoras nestes polos prioritários. O detalhe do modelo proposto, os potenciais impactos sociais e suas mitigações serão abordados com detalhe na próxima seção, quando falaremos sobre o mecanismo de formação de preço da Petrobras.

“A formação de pools de importação no setor privado pode viabilizar preços reduzidos de GLP para o consumo doméstico.”

Executivo do setor de GLP

Principais debates em torno da formação de pools de GLP

- 1 ESCALA**
O tamanho da operação (tanques e navios) necessários para movimentação torna economicamente inviável o investimento de uma única empresa.
- 2 FORMAÇÃO DE PREÇOS**
O modelo de formação de preços praticado pela Petrobras limita a formação de parcerias - por apresentar diferentes preços médios - para as distribuidoras.
- 3 PRESENÇA NO BRASIL**
Existentes no setor de combustíveis claros, sem oposição de agências reguladoras.
- 4 REGULAMENTAÇÃO**
Apesar de não existir manifestação formal contrária do CADE, é necessário desenvolvimento de regulamentação específica para garantir a legitimidade.

Fonte: Entrevistas com especialistas do setor e análise da Accenture.

“A formação de pools é benéfica para todos, dá escala e dilui risco para as distribuidoras. Leva, aos consumidores, preços menores.”

- Executivo do setor de abastecimento

3. FORMAÇÃO DE PREÇOS DO GLP

O domínio econômico exercido pela Petrobras confere à empresa o poder de definição unilateral dos preços a serem praticados. Em um ambiente livre como o mercado brasileiro, a presença de diversos atores no suprimento de GLP contribuiria para o equilíbrio do setor, que convergiria, naturalmente, para a paridade de importação, com flutuações típicas de um mercado livre. Dada a dinâmica vivenciada hoje e, caso seja de interesse para a atração do capital privado nos moldes discutidos neste caderno, algumas modificações são necessárias:

AGENDA CHAVE SOBRE A FORMAÇÃO DE PREÇOS DE GLP



- 1** Convergência à paridade internacional
- 2** Elaboração de mecanismos antidumping
- 3** Mecanismos de compensação social
- 4** Mudança no método de cálculo do perfil de compra

Nota: mais uma vez, vale ressaltar que o modelo atual de precificação com fundo social não representa em si um problema para o setor, mas sim a utilização da Petrobras - um Agente de Mercado - para execução de políticas que deveriam ser de responsabilidade exclusiva do Governo Federal através de mecanismos como, por exemplo, a CIDE.

3.1. CONVERGÊNCIA DOS PREÇOS À PARIDADE INTERNACIONAL

Como complemento de um recuo da Estatal nestes polos prioritários, a infraestrutura hoje pertencente ou operada pela Transpetro. Associada à movimentação e ao armazenamento de GLP, ela poderia ser utilizada pelas distribuidoras mediante pagamento de serviços – por meio da regulamentação de Livre Acesso –, mas sempre com visão de longo prazo.

A convergência dos preços praticados pela companhia à paridade de importação – movimento que deve estar previsto em contrato e ser acompanhado pela ANP – permitiria ainda às distribuidoras desenvolverem suas próprias competências de importação. No futuro, passariam a dividir a responsabilidade de abastecimento com a Petrobras, sob a gestão e o acompanhamento próximo e atento da ANP.

Dada a falta de previsibilidade característica da empresa e a sensação de uma frequente interferência governamental em suas políticas, cabe às agências regulatórias a missão de garantir, por meio de diretrizes específicas, os limites e modelos para a precificação do produto. Tudo isso deve ser feito a partir do agente dominante, que estabelece as referências máximas e mínimas para permitir o gradual incremento na participação de outros fornecedores.

Essa convergência é importante no sentido de permitir aos demais agentes do setor o planejamento segundo a lógica de mercado. Conforme exposto anteriormente, e a partir da análise do histórico de preços médios praticados pela Petrobras, é notado que a petroleira tem vendido o produto no mercado doméstico abaixo das referências externas. Apesar da aparente vantagem em se ter um produto mais competitivo, em um futuro no qual os preços variam a definição arbitrária, incertezas incompatíveis podem ser trazidas com o investimento privado.

Apesar do potencial impacto social da convergência a preços internacionais, discutiremos a seguir mecanismos alternativos de compensação, que sejam de responsabilidade do governo e não da Petrobras.

“ Ao olhar para trás, nenhum agente privado tomará decisões de investir se não houver o comprometimento da Petrobras quanto às regras de precificação. ”

Executivo do setor de GLP

3.2. ELABORAÇÃO DE MECANISMOS ANTIDUMPING

Adicionalmente, para garantir a livre concorrência de forma benéfica para a sociedade, é necessária a atuação conjunta entre CADE, CNPE e ANP na elaboração de regras claras antidumping. Elas impedirão que, futuramente, um agente dominante exerça seu poder econômico e prejudique os demais atores.

Hoje, a prática de preços abaixo da paridade internacional não pode ser vista como dumping por ser a Petrobras a única fornecedora do produto no mercado doméstico.

Em um desenho futuro, no qual agentes terceiros podem participar de outros elos da cadeia além da distribuição – sejam eles logística de abastecimento, importação ou movimentação em terminais –, as práticas de preço interno, consistentemente abaixo das referências internacionais, trazem perdas para a estatal do ponto de vista de custo de oportunidade. Neste contexto, seriam configuradas claramente como dumping, impediriam o desenvolvimento do setor e ameaçariam a criação de um ambiente competitivo salutar.

“ A ANP é uma entidade isenta, que deve atuar como reguladora para garantir o abastecimento nacional, e não a Petrobras. ”

Executivo do sistema Petrobras

3.3. MECANISMOS DE COMPENSAÇÃO SOCIAL

A mudança no modelo de precificação, praticado pela Petrobras, teria como consequência imediata uma nova dinâmica de garantia de acesso social ao produto. Além do fim da diferenciação de preços – indiretamente uma forma de garantir a classes sociais menos favorecidas o acesso ao produto – o GLP estaria exposto a variações internacionais que, em alguns momentos, podem ter consequências sociais que o Governo Federal julgue inaceitável. Pode ser avaliada a adoção de mecanismos alternativos para a compensação social com responsabilidade do Governo, definidos em políticas públicas e normatizados em marcos infralegais. Esta decisão garantiria o acesso aos incentivos às empresas privadas e à Petrobras.

Exemplos de mecanismos de suavização



Fonte: Análise da Accenture.

Amortização de flutuações de preços internacionais

Com a mudança no modelo de precificação e o caminho em direção à paridade internacional, o retorno a patamares de preços externos expõe o produto a flutuações com consequências imprevisíveis e forte impacto social. É comum em países em desenvolvimento a implementação de mecanismos que assegurem certa estabilidade e amortizem – sem a eliminação – grandes variações internacionais.

No Brasil, a CIDE deveria exercer esta função, mas não é utilizada para tais fins atualmente. São necessárias normativas claras e bem-definidas e não apenas sinalizações de intenção. Já existe um mecanismo deste tipo pode facilitar e acelerar a mudança na regulamentação.

É importante ainda a adoção de um gatilho que possa facilmente ativar e desativar este mecanismo, o que contribuiria para a sua flexibilidade e utilização apenas em momentos de necessidade. Novamente, o dispositivo deve ser política de Estado e ter previsão normativa.

Garantia de acesso para população desfavorecida

Como forma de compensar eventual mudança no incentivo ao acesso ao botijão P-13, dispositivos alternativos de incentivo social poderiam ser desenvolvidos. Exemplos de modelos bem-sucedidos existem em diversos países, com destaque para Argentina, Colômbia e Índia, que estabelecem o consumidor final no centro do destino dos recursos. Todos eles apresentam um modelo direcionado apenas às classes sociais mais baixas e limitam o volume mensal – solicitado por cada família. Este sistema evita o desvirtuamento do benefício. O modelo de aplicação do subsídio varia entre cada um deles e exemplifica a diversidade de possibilidades que o Brasil poderia adotar.

O primeiro modelo, praticado pela Argentina, se utiliza de um programa de benefícios sociais mais amplo, nos moldes do Bolsa Família. Ele não garante o direcionamento de benefício à aquisição de GLP, pois o valor referente ao subsídio do produto é depositado em um cartão que pode ser utilizado indistintamente pelo usuário. O próprio programa brasileiro hoje conta em teoria com uma parcela do valor herdada do programa Vale-gás, mas a possibilidade de utilizar o valor em quaisquer gastos elimina a percepção do benefício.

Já a Colômbia pratica um modelo em que o consumidor recebe o desconto no momento da compra, que é verificado por meio de aplicativo celular e o revendedor é restituído em seguida. O benefício é utilizado somente para a compra do gás e é destinado às famílias cadastradas na base de dados do governo. Este mecanismo tem a vantagem de não representar para o consumidor em momento algum um custo mesmo que temporário, ou seja, não é necessário o seu reembolso. A complexidade tecnológica de verificação no momento da compra pode ser um desafio no Brasil, onde o produto é vendido em localidades de difícil acesso e com precária infraestrutura de telecomunicações.

Um último mecanismo a se analisar é o da Índia. No país, o governo restitui diretamente o consumidor por meio do depósito em conta bancária. O benefício é verificado no momento da compra, por meio do número de identificação pessoal do usuário, mas, neste caso, não é necessário um sistema tecnológico tão desenvolvido quanto o anterior. Por outro lado, pode representar um problema para o consumidor de baixa renda, com pouco acesso ao sistema financeiro e eventualmente incapaz de arcar com os custos até o momento do reembolso.



Exemplos de mecanismos de incentivo social de GLP

	Através de programas sociais	Através do revendedor	Diretamente ao consumidor final
Referências			
	ARGENTINA	COLÔMBIA	ÍNDIA
Público-alvo	Classes sociais mais baixas e sem acesso ao gás natural encanado	Classes sociais mais baixas (estratos 1 e 2) e sem acesso ao gás natural encanado	Classes sociais mais baixas (estratos 1 e 2) e sem acesso ao gás natural encanado
Volume mensal subsidiado	15 a 20 kg, de acordo com a localidade e número de membros da família	14,6 kg	14 kg
Modus operandi	<p>Beneficiários cadastrados no programa social HOGAR (similar ao Bolsa Família)</p> <p>Volume subsidiado é definido pelo Ministério de Minas e Energia, com base na localidade e número de membros da família</p> <p>Benefício corresponde a uma parcela em dinheiro, dentro do valor total do programa social HOGAR</p>	<p>Beneficiários cadastrados nas bases sociais do Governo Colombiano</p> <p>No momento da compra, a classe social e os volumes historicamente adquiridos pelo revendedor por meio de aplicativo de celular com acesso às bases sociais</p> <p>Revendedor é restituído com o valor do benefício</p>	<p>Beneficiários cadastrados na “conta GLP”, do Ministério de Energia</p> <p>No momento da compra, a classe social, a conta bancária e conta GLP do usuário são verificadas através do número de identificação pessoal (Aadhaar)</p> <p>Subsídio é pago diretamente ao consumidor final, através de depósito na conta bancária</p>

Fonte: Programa Hogar, Banco Mundial, Olade, Ministério de Energia de Argentina, ANP e análise da Accenture.

Qualquer que seja o modelo desenvolvido para o Brasil, caso o Governo assim deseje, não deve envolver financiamento por parte da Petrobras ou de outros agentes interessados em desenvolver seus negócios no setor.

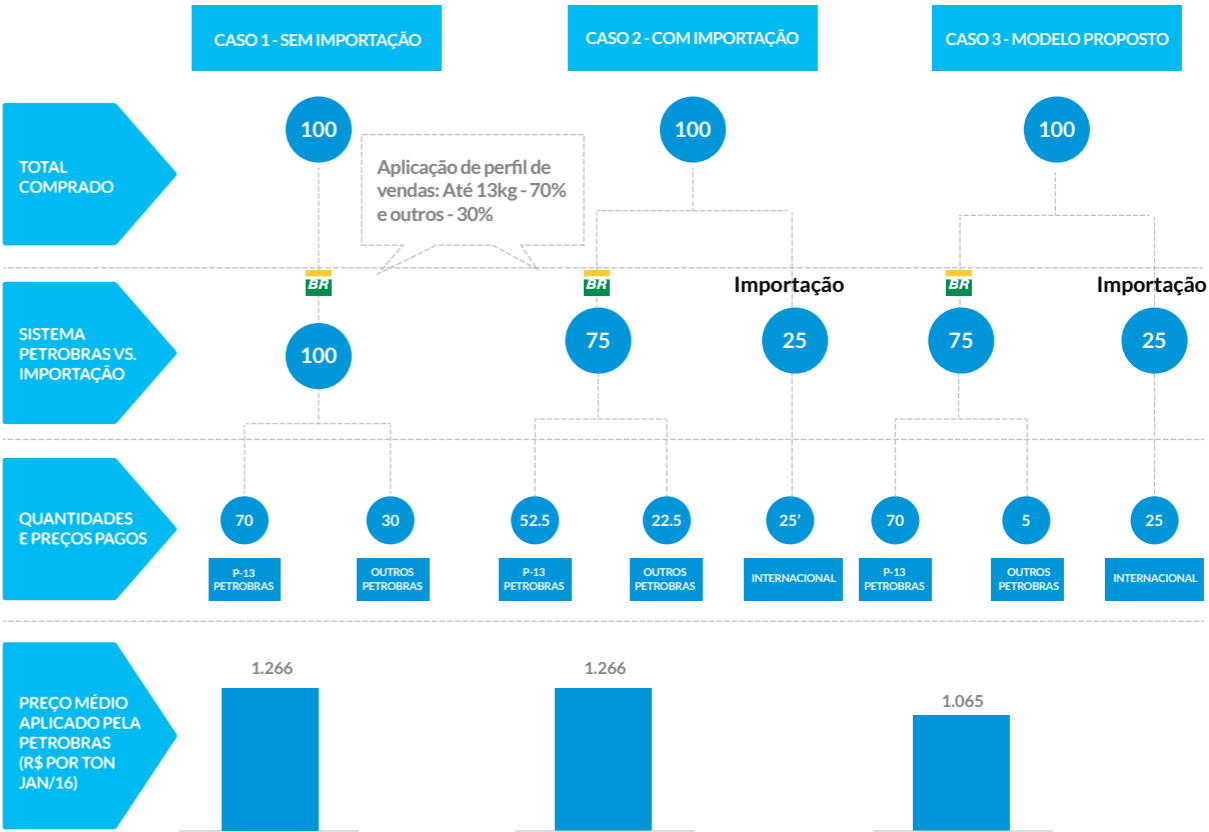
3.4. MUDANÇA NO MÉTODO DE CÁLCULO DO PERFIL DE COMPRA

Abordamos, por último, uma solução intermediária que vem sendo discutida entre os agentes do setor. Ela viabiliza a importação por parte das distribuidoras enquanto o sistema não é redesenhado e pode servir de transição para um novo modelo.

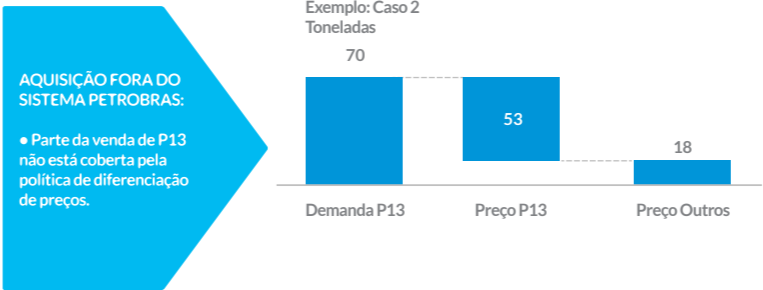
Como forma de evitar o prejuízo das distribuidoras ao comprar fora do sistema Petrobras – ou seja, importarem ou adquirirem de outros provedores internos, que podem vir a se desenvolver – propõe-se que este volume seja abatido da cota de “outros”. Isso quer dizer que as distribuidoras continuam comprando a mesma quanti-

dade de volumes a preços diferenciados para envases de até 13kg – veja a ilustração a seguir sobre o histórico de vendas. É evitado que o perfil de vendas de cada empresa implique em diferentes janelas de importação e, para que a importação seja vantajosa, bastaria o preço internacional estar abaixo daquele em “outros”. Este sistema permite a atuação conjunta das distribuidoras, de forma a alcançar a escala necessária para realizar esta operação. O modelo também garantiria a atuação comercial ou social da Petrobras ao assegurar que 100% do volume das empresas seja vendido em recipientes de até 13kg – e estivesse de fato coberto pelo preço diferenciado.

Modelo proposto para viabilizar importação



DISTORÇÕES DO MODELO ATUAL DE PRECIFICAÇÃO

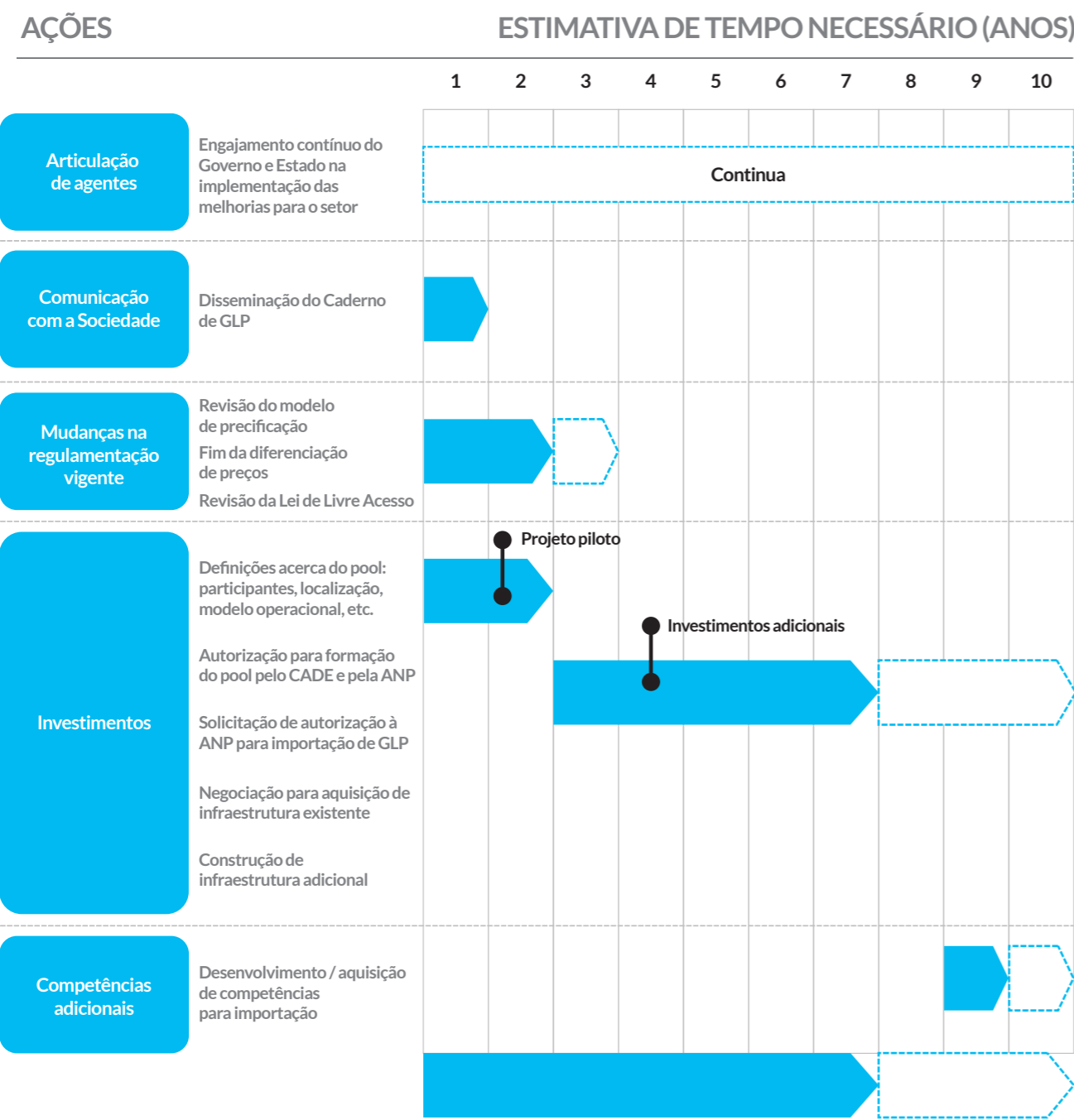


Fonte: Programa Hogar, Banco Mundial, Olade, Ministério de Energia de Argentina, ANP e análise da Accenture.

4. HORIZONTE DAS MUDANÇAS PROPOSTAS PARA O SETOR

Um último ponto que deve ser trazido para esta discussão está relacionado ao tempo de desenvolvimento que é necessário para iniciar a operação deste tipo de empreendimento. O quadro a seguir mostra, de maneira resumida, a estimativa do tempo para a entrada de investidores privados na operação de uma estrutura de larga escala. Se considerarmos a lenta mudança na regulamentação que deve ser percorrida, a articulação entre os agentes para se alcançar a escala necessária, as autorizações para início do desenvolvimento do em-

preendimento e a construção da infraestrutura em si, o País tem pela frente ao menos entre seis e sete anos para contar com esta capacidade adicional. É um período no qual a demanda crescerá de forma significativa e se aproximará de um valor entre 8,2 e 9,2 milhões de toneladas em 2025 – a depender do cenário que se concretize. Com a infraestrutura de hoje, já estressada para 7,3 milhões de toneladas por ano, é importante a rápida ação de agentes públicos e privados para garantir a manutenção do abastecimento de GLP do País.



O ROTEIRO GOVERNAMENTAL E REGULATÓRIO PARA DAR IMPULSO ÀS MUDANÇAS NECESSÁRIAS NO SETOR

Para a transformação efetiva das ideias expostas no capítulo anterior em uma nova e concreta dinâmica de mercado, é fundamental o papel da ANP e do Governo, via CNPE.

O roteiro ilustrativo – e não exaustivo – que segue explicita algumas das iniciativas regulatórias e governamentais mais relevantes. Elas podem ser seguidas na busca de um novo sistema de abastecimento de GLP no Brasil:

1

ADEQUAÇÃO DA PRÁTICA DE SUPRIMENTOS DA PETROBRAS

CNPE

Elaboração de normativas que assegurem a negociação do GLP de forma livre entre as partes – inclusive, o fim de regras de rateio.

ANP

Fiscalização dos contratos celebrados entre as empresas.

2

CONSTITUIÇÃO DE NOVA CADEIA DE ABASTECIMENTO EM POLOS PRIORITÁRIOS

CNPE

Priorização de regiões/polos onde seja desejável o ingresso de operadores marginais ou complementares.

Monitoramento ativo, nas regiões/polos priorizados, do recuo real da Petrobras e de suas subsidiárias no abastecimento e na infraestrutura instalado para que permaneçam sem capacidade hegemônica (não superior a 30%, a valor ilustrativo).

Desenvolvimento de condições de competitividade a partir de marcos infralegais, como forma de garantir aos investidores a possibilidade de atuação – por exemplo, a partir do respeito de práticas concorrenciais, que afastam a possibilidade de práticas de dumping.

Adequação dos marcos infralegais para formação de parceria (pools) à legislação e em concordância com práticas concorrenciais.

ANP

Revisão dos marcos infralegais, que separam claramente o negócio relativo ao abastecimento nacional daquele relacionado à produção/importação/distribuição, de forma a não onerar os elos inadequados do sistema, que devem remunerar a atividade especificamente tratada.

Estabelecimento, para casos de concessão ou arrendamento de instalações ou capacidades operacionais da Petrobras e/ou de suas subsidiárias, de prazos mínimos para estas relações. As ressalvas nas relações devem ser dadas por aquisição de ativos para agentes privados. Tais prazos devem ser resultado de EVTE's, que comprovem o prazo mínimo necessário e razoável para remuneração do capital privado e considerarem a operação de abastecimento nacional.

Criação de ferramentas, alinhadas com o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, que possam aferir e corrigir, de maneira célere, práticas anticoncorrenciais de todos os agentes atuantes nas áreas de influência escolhidas.

Estabelecimento de um calendário de longo prazo para adequação da realidade do abastecimento, consideradas as projeções de produção e demanda de GLP – que devem ser revisadas anualmente.

Estabelecimento de linha direta de influência com as autoridades portuárias, com a intenção de estimular a ampliação das capacidades portuárias.

Estabelecimento de marcos infralegais que incentivem a construção e implementação de pools formados por empresas distribuidoras (conhecidos também como contratos de cooperação operacional entre concorrentes). A existência desse incentivo será a única forma que as distribuidoras, localizadas em águas abaixo ao negócio do abastecimento, possam investir nesse novo elo do negócio.

3

REAVLIAÇÃO DO MECANISMO DE FORMAÇÃO DE PREÇOS DO GLP

CNPE

Definição da entrada do capital privado em elos hoje exclusivos à Petrobras. Estes recursos são de interesse para o País, assim como foi feito com o Upstream – isto é, a parte da cadeia produtiva que antecede o refino e abrange as atividades de exploração, desenvolvimento, produção e transporte.

Delimitação de normativas que reforcem o caráter de livre mercado para o abastecimento de GLP.

Acionamento, conforme necessário, de “gatilhos” para amenizar as variações extraordinárias nos preços do GLP, com ferramentas similares a CIDE.

Disponibilização equalizada desses mecanismos para a Petrobras como para qualquer operador privado.

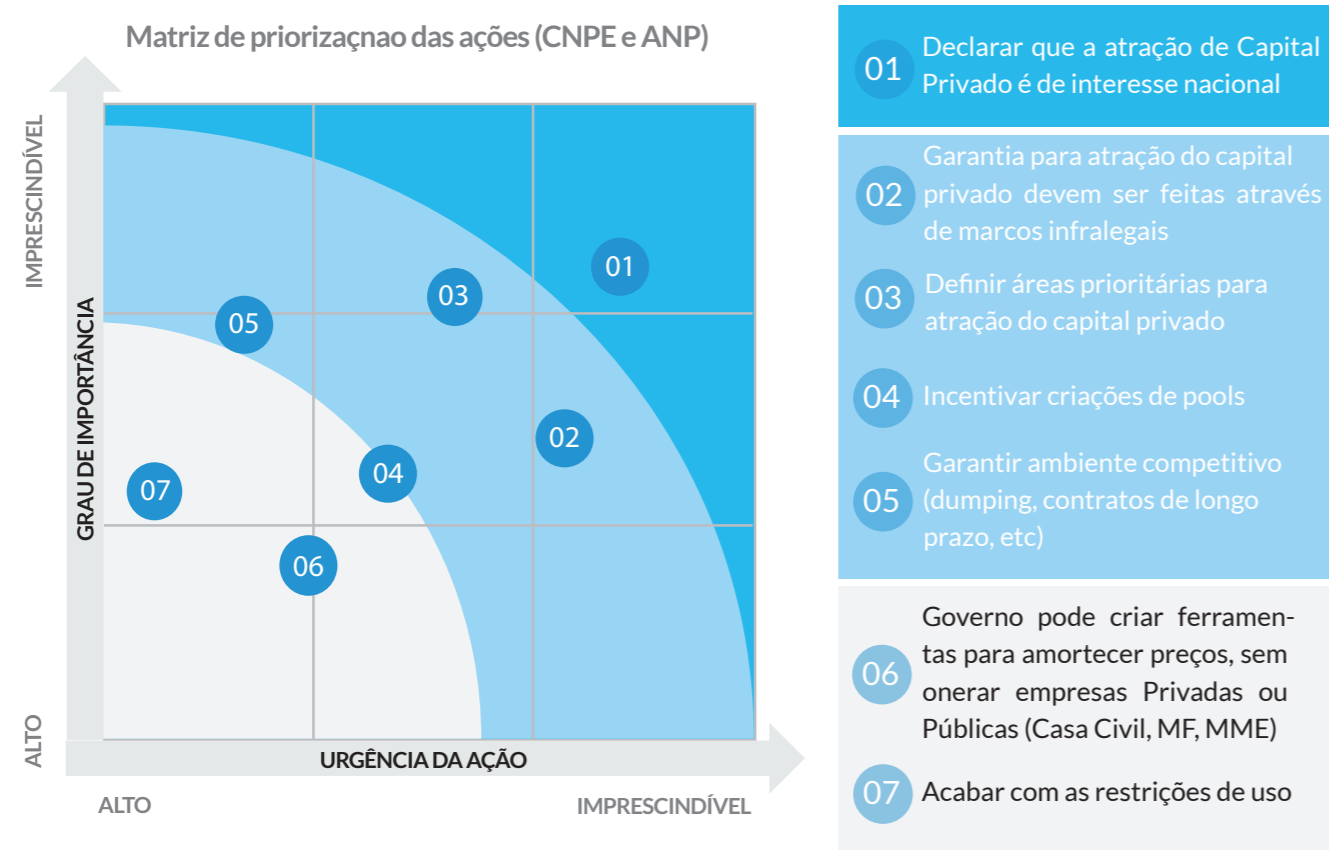
Implementação de mecanismos de caráter social que garantam acesso a melhores custos para os cidadãos de baixa renda.

ANP

- Elaboração de regulamentação específica que indique a formação de preços adequada do GLP.
- Monitoramento e divulgação dos preços e parâmetros de referencia.
- Desenho de mecanismos legais, os “gatilhos”, que poderão ser acionados para amenizar variações extraordinárias nos preços do GLP, com ferramentas similares à CIDE.
- Desenho de mecanismos de caráter social que garantam acesso a melhores custos para os cidadãos de baixa renda. Dado à natureza do mecanismo, essa definição deve partir principalmente da Casa Civil, Ministério de Minas e Energia e Ministério da Fazenda.
- Trabalhar fim das restrições de uso.

Entre todas as medidas apresentadas, algumas são prioridades e precisam ser discutidas com celeridade para a atração do capital privado. A matriz abaixo apresenta as principais ações necessárias por parte do CNPE e da ANP, expostas neste trabalho.

Ações prioritárias para atração do capital privado



Fonte: Entrevistas com especialistas do setor e análise da Accenture.



Fonte: Ultragaz

CONCLUSÃO: CENÁRIOS PARA A MANUTENÇÃO DOS NÍVEIS DE SERVIÇOS

As propostas discutidas neste caderno tiveram sempre como guia a busca pela manutenção dos níveis de serviço atuais. Procuram também atrair o capital privado por meio de medidas que tornassem atrativa a sua maior participação na cadeia de abastecimento de GLP no Brasil.




A manutenção deste status-quo pode rapidamente levar o setor ao colapso. De um lado, a Petrobras insiste que os distribuidores realizem apenas o investimento adicional necessário, sem fornecer o mínimo de condições de mercado.

Do outro, as distribuidoras, receosas de se sujeitar à hegemonia de um único agente dominante, resistem em tomar quaisquer decisões de investimento. O impasse trava o setor e traz a necessidade de agilidade dos diferentes agentes para afastar o risco de desabastecimento.

Com o objetivo de resumir as possibilidades para a dinâmica de mercado do GLP na próxima década – e as consequências para os objetivos aqui propostos – a Accenture identifica três possíveis cenários para o futuro da indústria do GLP, que mantêm os níveis de serviço e minimizam o risco de desabastecimento:

Resumo dos cenários

Atração do capital privado

1	OTIMISTA	<ul style="list-style-type: none">Reestruturação do setor baseada em uma ação coordenada e proativa dos atores-chave (Governo, ANP, Petrobras, Distribuidoras), estimulando o investimento privado em importação e tancagem.	
2	PRAGMÁTICO	<ul style="list-style-type: none">Balanceamento do setor, com evoluções marginais da regulação compensadas por uma atuação proativa das Distribuidoras compartilhando responsabilidades de infraestrutura com a Petrobras, estimulando o investimento privado (ou arrendamento) em tancagem.	
3	SEM MUDANÇA	<ul style="list-style-type: none">Revisão da premissa inicial deste estudo: o recuo e não investimento da Petrobras. Nesta alternativa, a petroleira retoma o investimento necessário em infraestrutura.	

Em um primeiro cenário em que as medidas propostas aqui são majoritariamente colocadas em prática, os objetivos da atração do capital privado e a garantia do abastecimento nacional seriam cumpridos em sua totalidade, com maior dinamicidade e eficiência no setor. Uma segunda possibilidade se atém ao fato de que, por pressões políticas ou decisões próprias, os pontos aqui sugeridos possam não ser acatados em sua totalidade.

É possível que ocorra um pequeno aumento da participação das distribuidoras de GLP nos terminais da Petrobras, especialmente em tancagem. Este caminho intermediário requer o mínimo de garantias ao capital privado, por exemplo, a definição de limites por parte da ANP às tarifas praticadas pela Petrobras no que diz respeito ao acesso à sua infraestrutura.

Este avanço parcial das distribuidoras pode se dar regionalmente, com a entrada das distribuidoras apenas em alguns polos de movimentação.

A última alternativa identificada para manutenção dos níveis de serviço – e que não cumpriria o objetivo de atração do capital privado – é a forte retomada de investimentos por parte da Petrobras. Este fato reafirma seu papel hegemônico em toda a cadeia e controle sobre a dinâmica de mercado. O desafio neste caso está na própria capacidade e interesse da Petrobras em seguir por esta via, dadas suas restrições de caixa e priorização do desenvolvimento do pré-sal.

O ponto central para atingir as melhorias propostas está na articulação entre todos os agentes do setor: ANP, Governo Federal, Petrobras e distribuidoras.



Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP

Para cumprir seu papel de fomento da atividade e monitoramento do setor, além da garantia do abastecimento nacional, deve buscar mecanismos alternativos que não utilizem a Petrobras como garantia de suprimento e buscar incentivar a diversificação do mercado.



Governo Federal

Caso deseje manter o incentivo social ao uso do botijão igual ou menor a 13 kg, deve procurar formas diretas para aplicar este benefício.



Petrobras

A evolução em direção a um setor mais livre e plural pode significar um alívio de caixa em um momento crucial. Mantém intactos também seus interesses estratégicos como companhia e age em prol dos interesses de seus investidores e do País.



Distribuidoras

É imprescindível ainda a evolução do papel das distribuidoras que, durante muito tempo mantiveram-se na confortável posição - mesmo que de maneira forçada - de ter seu suprimento garantido pela petroleira, sem precisar desenvolver estratégias de suprimento próprias.

É fundamental que, uma vez fornecidos os incentivos necessários, compreendam que a ampliação da participação na cadeia trará mais complexidade e desafios em seu modelo de negócios. Este movimento é fundamental para a manutenção de uma cadeia de abastecimento segura e eficiente no Brasil.



EMPRESAS ASSOCIADAS

