

Seção B1 – Análise Concorrencial

1. Considerações iniciais

1.1 Objeto

Esta seção do Estudos de Viabilidade Econômico-Financeira e Ambiental ("EVTEA") consiste na avaliação específica dos aspectos concorrenciais das licitações das áreas MAC11A, MAC11 e MAC12, dedicadas à movimentação e armazenagem de granéis líquidos petróleo bruto e combustíveis, exceto gás liquefeito de petróleo (GLP), destinadas ou provenientes de transporte aquaviário, no Porto de Maceió, em Alagoas. Em respeito ao princípio da economia processual, a análise das três áreas será realizada em conjunto, haja vista a racionalidade única para a segmentação da área no Porto de Maceió em três empreendimentos, bem como outros aspectos do desenho de mecanismo do leilão a ser utilizado nas licitações que tem por motivação o resultado desta análise concorrencial.

A presente análise tem por referência a metodologia disposta no Guia para Análise de Impacto Concorrencial de Novas Outorgas de Terminais Portuários ("Guia AIC-TP") - versão 1, adaptado ao caso concreto. A referida metodologia tem como premissa a busca pela competição em dois momentos: (i) no leilão - na concorrência dos proponentes da licitação pelo seu objeto; e (ii) após o leilão - ambiente concorrencial saudável após a outorga. Para tanto, faz-se necessária a execução das seguintes etapas: (i) caracterização do ativo e considerações sobre a cadeia produtiva afeta ao terminal; (ii) definição de mercado relevante para o caso; (iii) avaliação das possíveis sobreposições horizontais; (iv) avaliação das possíveis integrações verticais; (v) considerações sobre a competitividade no leilão; e (vi) conclusão e encaminhamentos.

1.2 Fatos

O processo de elaboração deste EVTEA já se encontra em estágio avançado de tramitação, tendo sido objeto de manifestações da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Economia ("Seae/ME"), da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis ("ANP") e do Tribunal de Contas da União ("TCU"), bem como já ter sido submetido a processo de consulta e audiências públicas, conforme cronologia a seguir:

- Fev/2021: publicação das propostas de EVTEA e dos respectivos documentos jurídicos publicados pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários ("Antaq") no processo de consulta e audiência pública das áreas MAC11 e MAC12;
- Mar/2021: recebimento das contribuições Seae/ME em relação aos aspectos concorrenciais dessas licitações, expressas pelas Notas Técnicas SEI nº 12972/2021/ME (MAC11) e nº 13030/2021/ME (MAC12);
- Abr/2021: envio do EVTEA e dos respectivos documentos jurídicos ao TCU, contendo as contribuições do processo de consulta e audiência pública conduzido pela Antaq;
- Ago/2021: recebimento das contribuições ANP em relação aos impactos das outorgas das áreas MAC11 e MAC12 no mercado de petróleo bruto e combustíveis, por intermédio da NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 26/2021/ANP, quando o EVTEA e respectivos documentos jurídicos já se encontravam sob a avaliação do TCU;
- Set/2021: recebimento de manifestação preliminar do TCU, por meio do Pronunciamento da Unidade – SeinfraPortoFerrovia (TC 012.439/2021-5), de 30/09/2021, com posicionamento da corte de contas em relação a vários aspectos do EVTEA e dos respectivos documentos jurídicos, incluindo matéria concorrencial; e

Seção B1 – Análise Concorrencial

- Nov/2021: solicitação do MIInfa para sobrestamento da análise do TCU para realização de ajustes nos documentos que embasam a outorga das áreas MAC11 e MAC12.

A síntese das recomendações de Seae/ME, ANP e TCU referentes a aspectos concorrenciais da modelagem de outorga proposta para as áreas MAC11 e MAC12, consta abaixo:

	MIInfa / Antaq / EPL	Seae/ME	ANP	TCU
áreas	a) MAC11 (petróleo, combustíveis e GLP) – BR + área livre + Transpetro b) MAC12: Pool * GLP em MAC11	a) MAC11A (petróleo e combustíveis); b) MAC11B (combustíveis); c) MAC11C (GLP) e d) MAC12 (combustíveis);	a) MAC11 – Transpetro (petróleo e combustíveis); b) MAC11 – BR+área livre (combustíveis); c) MAC12 – Pool (combustíveis); * GLP fora do projeto	a) MAC11 – Transpetro (petróleo e combustíveis); b) MAC11 – BR+área livre (combustíveis); c) MAC12 – Pool (combustíveis); * GLP fora do projeto
Restrição à participação na licitação 1:	Mesmo agente econômico (controladoras e controlados) não pode vencer mais de 1 das 2 áreas, em regra (versão pós AP / CP – enviada ao TCU)	Mesmo agente econômico (controladoras e controlados) não pode vencer os certames MAC11A, MAC11B e MAC12 (derivados de petróleo) na 1ª fase	Mesmo agente econômico (controladoras e controlados) não pode vencer mais de uma das 3 áreas na 1ª fase	Mesmo agente econômico (controladoras e controlados) não pode vencer mais de uma das 3 áreas na 1ª fase
Restrição à participação na licitação 2:	-	(para as 4 áreas) 1ª fase: apenas grupos econômicos que não tenham participação relevante (conforme a Lei nº 12.529/2011) nos mercados à jusante ou à montante do terminal; 2ª fase (caso não haja vencedor na 1ª fase): sem restrições	(para pelo menos um dos “MAC11”) 1ª fase: preferência a operador logístico (não-verticalizado à jusante para players com participação de mercado relevante e, à montante, com a RNEST); 2ª fase (caso não haja vencedor na 1ª fase): sem restrições	(para pelo menos 1 das 3 áreas) 1ª fase: preferência a operador logístico (não-verticalizado à jusante ou à montante); 2ª fase (caso não haja vencedor na 1ª fase): sem restrições
Restrição à participação na licitação 3:	-	-	Se Petrobras vencer MAC11, deverá alienar RNEST no prazo do TCC/Cade; caso descumprido cronograma do TCC/Cade, arrendamento rescindido	(TCU discorda de que se Petrobras ganhar um dos MACs e não alienar RNEST no prazo do TCC/Cade, tenha de rescindir contrato)
Sessão pública do leilão	-	-	Avaliar leilões simultâneos	-

OBS: os “combustíveis” referem-se a granéis líquidos combustíveis, exceto gás liquefeito de petróleo (“GLP”).

Tabela 1 - Recomendações de Seae/ME, ANP e TCU sobre aspectos concorrenciais da modelagem de outorga para as áreas MAC11 e MAC12.

Fonte: Elaboração interna, com base em dados internos e de Seae/ME, ANP e TCU.

Seção B1 – Análise Concorrencial

Uma vez que a análise empreendida pela ANP na NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 26/2021/ANP traz uma visão completa e abrangente da cadeia produtiva afeta ao terminal, bem como dos principais elementos da análise concorrencial a ser empreendida - (i) definição de mercado relevante; (ii) possíveis sobreposições horizontais; e (iii) possíveis integrações verticais, o referido documento servirá de principal base de dados e informações para a presente análise.

2. Caracterização do ativo e considerações sobre a cadeia Produtiva afeta ao terminal

Como já caracterizado nas demais seções deste EVTEA, os terminais dedicados à movimentação e armazenagem de granéis líquidos, objeto desta licitação, destinam-se, de acordo com a atual modelagem, aos seguintes grupos de produtos: (i) combustíveis, exceto gás liquefeito de petróleo (GLP), nos três terminais; e (ii) petróleo bruto – especificamente no MAC11A. A logística de transportes de cada um desses grupos de produtos que envolvem os terminais portuários objeto da licitação pode ser ilustrada nas figuras abaixo:

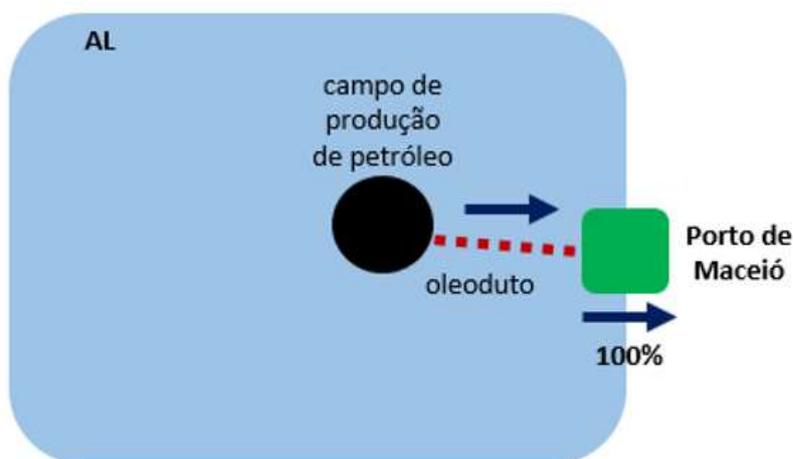


Figura 1 - Logística do petróleo bruto produzido em terra em Alagoas.
 Fonte: Elaboração interna com base em dados da ANP.

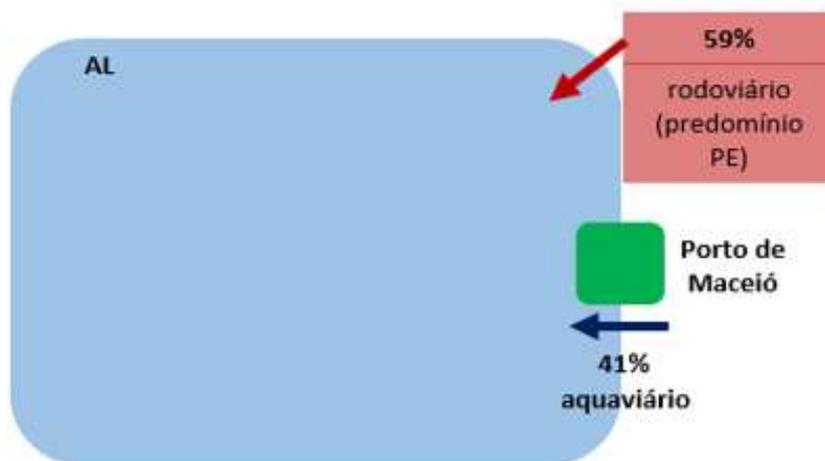


Figura 2 - Logística de combustíveis (exceto GLP) recebidos em Alagoas.
 Fonte: Elaboração interna com base em dados da ANP.

Seção B1 – Análise Concorrencial

Com relação à logística de petróleo bruto produzido em terra – expressa na **Figura 1**, nota-se que o produto chega pelo modo dutoviário ao porto e é escoado, atualmente, para refinarias no Brasil pelo modo aquaviário, vez que o estado de Alagoas não possui refinarias. Pelo mesmo motivo, a logística de combustíveis (exceto GLP) no estado tem o sentido de entrada, como retratado pela **Figura 2**. Tal ingresso de combustíveis (exceto GLP) se dá tanto pelo modo aquaviário via Porto de Maceió, com 41% do volume consumido na unidade federativa em 2019, segundo a ANP, quanto pelo modo rodoviário, no qual há a predominância de cargas expedidas de Pernambuco, onde se localiza a Refinaria Abreu e Lima (“RNEST”).

A RNEST, por sua vez, representa o principal polo de oferta de combustíveis (exceto GLP) para o Estado de Alagoas, complementado pela entrada de combustíveis nos portos de Suape e Maceió¹. A figura abaixo ilustra o Estado de Alagoas na região de influência de fornecimento de combustíveis composta pela RNEST e portos de Suape e Maceió, como sugerido pela ANP:

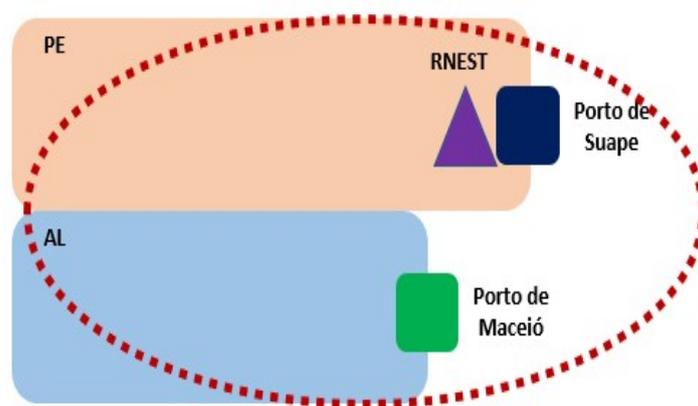


Figura 3 - Região de influência formada por Porto de Suape, Refinaria Abreu e Lima (“RNEST”) e Porto de Maceió.
 Fonte: Elaboração interna com base em dados da ANP.

No que se refere às instalações aptas a receber combustíveis (exceto GLP) no Porto de Maceió na atualidade, este conta, nos termos da regulação da ANP, com um terminal aquaviário, explorado atualmente pela Transpetro, e duas bases de distribuição, uma explorada pela Vibra e outra explorada por um pool de distribuidores, composto por Ipiranga, Raizen e Vibra. Importa ressaltar que tal conjunto de instalações portuárias, objeto das outorgas em análise, corresponde a 100% dos terminais aquaviários e bases de distribuição no estado de Alagoas. Em outras palavras, o mercado de infraestruturas necessárias à distribuição de combustíveis (exceto GLP) no estado encontra-se integralmente nos limites do porto organizado, não contando com alternativas em outras localidades no Estado de Alagoas na atualidade, e será integralmente ofertado ao mercado nas licitações das áreas MAC11A, MAC11 e MAC12, a serem realizadas no mesmo momento.

Tal fato denota, a despeito do pequeno porte do mercado consumidor de combustíveis (exceto GLP) do estado de Alagoas ante o nacional², a relevância do certame em análise para o mercado à jusante de combustíveis (exceto GLP) na mencionada unidade federativa, que depende dessas infraestruturas de movimentação e tancagem para realizar sua operação.

¹ Outra refinaria que atualmente é relevante para o abastecimento do referido estado é a Refinaria Landulpho Alves (“RLAM”) – atualmente denominada Refinaria de Mataripe, em São Francisco do Conde/BA, conforme será colocado mais adiante neste documento.

² Para fins de contextualização, o mercado consumidor de Alagoas para a gasolina C, que representa o combustível de maior movimentação no estado, corresponde a 5,3% do mercado da região Nordeste e 1,2% do mercado nacional, de acordo com o “Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – 2021”, da ANP.

Seção B1 – Análise Concorrencial

Pela ótica nacional do mercado de combustíveis (exceto GLP), a ANP fez uma série de considerações da estrutura de mercado atual em contraposição ao esperado nos médio e longo prazos, que podem ser sintetizadas na tabela abaixo:

Atual	Esperada (médio e longo prazos)
mercado de fornecimento primário de combustíveis majoritariamente controlado pelo grupo Petrobras	novo contexto do <i>downstream</i> , decorrente do programa de desinvestimentos da Petrobras
representativa concentração do segmento de distribuição	maior diversidade no suprimento primário
estrutura de mercado contribui para que ainda não sejam registradas frequentes reclamações quanto a negativas de acesso a terceiros	livre acesso a terminais aquaviários e dutos de transporte: expectativa de aumento significativo das solicitações de acesso de terceiros
	revisão da atual norma que trata de livre acesso (Portaria ANP nº 251/2000)
	maior contestação de mercado: vários fornecedores primários e distribuidores de combustível aptos a comercializar produtos em diversos locais, contestando o mercado dos principais players existentes

Tabela 2 - Estrutura do mercado nacional de combustíveis (exceto GLP)

Fonte: Elaboração interna com base em dados da ANP.

3. Definição de Mercado Relevante (“MR”)

Para a ANP, o mercado relevante (“MR”) geográfico dos empreendimentos MAC11 e MAC12 – divisão de áreas divulgada na consulta e audiência pública - é o porto organizado de Maceió, que, na visão da agência, é distinto de porto organizado de Suape³.

Entende-se que o MR na dimensão geográfica, em linha com a argumentação da ANP, seja o Estado de Alagoas, que é atendido pelos terminais portuários do Porto de Maceió. Cabe lembrar que esses terminais representam uma das duas alternativas para o recebimento de combustíveis, exceto GLP, no Estado de Alagoas, respondendo por cerca de 40% do volume.

Não obstante, a outorga da área MAC11A também engloba a expedição do petróleo explorado em terra no estado de Alagoas. A logística de transporte desse produto do polo produtor ao porto, feita por dutovia, torna o Porto de Maceió um destino cativo dessa carga. Por ser um porto organizado, Maceió deve atender a essa carga e destinar parte de seu sistema de logística portuária para tanto. Tal sistema, por sua vez, difere operacionalmente daquele destinado a combustíveis (exceto GLP), de modo que terminais portuários (ou parte deles) dedicados a petróleo bruto não estão no mesmo mercado relevante da dimensão produto das instalações portuárias voltadas a combustíveis líquidos (exceto GLP).

Diante do exposto, os MRs definidos para o caso são:

³ De acordo com a ANP: “233. Pelo exposto, entende-se que, para fins de análise, o Porto organizado de Maceió localiza-se em mercado relevante distinto do Porto de Suape, a despeito de ambas as infraestruturas portuárias situarem-se no mesmo cluster portuário e possuírem complementaridades entre si especificamente na movimentação e recepção de cargas de combustíveis líquidos, conforme será visto ao longo da análise.” - NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 26/2021/ANP, p. 23.

Seção B1 – Análise Concorrencial

- (i) mercado de terminais portuários dedicados à movimentação e armazenagem de granéis líquidos petróleo bruto, destinadas ou provenientes de transporte aquaviário, pelo Estado de Alagoas; e
- (ii) mercado de terminais portuários dedicados à movimentação e armazenagem de granéis líquidos combustíveis, exceto GLP, destinadas ou provenientes de transporte aquaviário, no Estado de Alagoas.

4. Possíveis sobreposições horizontais

Definidos os mercados relevantes, cabe apresentar as estruturas de oferta para cada um deles para prosseguimento da análise concorrencial.

4.1. MR de terminais portuários de granéis líquidos petróleo bruto no Estado de Alagoas

Para o mercado de terminais portuários dedicados à movimentação e armazenagem de granéis líquidos petróleo bruto, destinadas ou provenientes de transporte aquaviário, pelo Estado de Alagoas, haja vista que somente uma área movimentará petróleo bruto, logo se trata de um monopólio, com a área MAC11A contando com 100% de participação de mercado. Tal conformação de mercado, por sua vez, gera um risco concorrencial, pois, de acordo com a literatura, a exploração de atividade econômica em regime de monopólio gera incentivos econômicos para exercício de poder de mercado por parte do monopolista. Dessa forma, para mitigar esse risco, a Seção B deste EVTEA propôs estabelecimento de regime de teto-tarifário por parte do monopolista – na atividade de movimentação portuária e armazenagem de petróleo bruto, cuja justificativa será apresentada na [Seção 5.1](#).

4.2. MR de terminais portuários de granéis líquidos combustíveis, exceto GLP, no Estado de Alagoas

Já para o mercado de terminais portuários dedicados à movimentação e armazenagem de granéis líquidos combustíveis, exceto GLP, destinadas ou provenientes de transporte aquaviário, no Estado de Alagoas, cabe pontuar que os retornos das instituições governamentais que se manifestaram sobre o processo em relação a aspectos concorrenciais do certame – Seae/ME, ANP e TCU, levaram à alteração da divisão de áreas originalmente previstas: de duas áreas (MAC11 e MAC12) para três áreas (MAC11A, MAC11 e MAC12). Tal fato visa ao alcance de um mercado menos concentrado do que a proposta original do poder concedente, buscando maior rivalidade entre esses prestadores de serviço.

Outra sugestão das referidas instituições governamentais para endereçar eventuais riscos de sobreposição horizontal nesses certames é dispor no desenho do leilão de regra para que o mesmo agente econômico não se sagre vencedor em mais de uma área, buscando-se, assim, assegurar que o MR tenha três agentes econômicos distintos. Pontue-se que o Ministério da Infraestrutura (“MInfra”) e Antaq já haviam incorporado tal recomendação aos documentos jurídicos dos certames na versão pós consulta pública, enviada ao Tribunal de Contas da União (“TCU”), conforme relatado na [Tabela 1](#) da [Seção 1.2](#).

Nesse cenário de três empreendimentos, considerando as áreas (em m²) e infraestruturas a serem outorgadas, verificam-se as seguintes possibilidades de definição de participações de mercado:

Seção B1 – Análise Concorrencial

Possibilidades	MAC11A	MAC11	MAC12
Participação por terminal por capacidade de tancagem para combustíveis (exceto GLP) – investimentos obrigatórios (em %)	26%	40%	34%
Participação por terminal por capacidade de tancagem para combustíveis (exceto GLP) – reestabelecimento da capacidade atual (em %)	46%	34%	20%
Participação por terminal por área (em %)	55%	26%	19%
Faixa de participação entre as possibilidades	26-55%	26-40%	19-34%

Tabela 3: Possibilidades de definição de participações de mercado no mercado de terminais portuários dedicados à movimentação e armazenagem de granéis líquidos combustíveis, exceto GLP, destinadas ou provenientes de transporte aquaviário, no Estado de Alagoas.

Fonte: Elaboração interna com base em dados da ANP.

As diversas possibilidades decorrem de circunstâncias do caso concreto, para o mercado de combustíveis (exceto GLP), em especial pelo fato de o volume de capacidade instalada de investimentos obrigatórios previsto nos arrendamentos ser inferior à capacidade vigente nas áreas⁴. Por esse motivo, além dessas duas referências de capacidade de tancagem, encontra-se a referência de área. Isso posto, pelos dados da **Tabela 3**, partindo da premissa que um agente econômico não vai operar mais de uma área, como já retratado, nota-se que, pela ótica horizontal, há fortes indícios de que os futuros titulares de exploração dos três terminais ultrapassarão o limite de presunção de poder de mercado previsto em legislação de 20%⁵, situação bastante corriqueira nos diferentes mercados de terminais portuários.

Não obstante, como já colocado anteriormente nesta análise, as áreas MAC11A, MAC11 e MAC12 no Porto de Maceió representam 100% de terminais aquaviários e bases de distribuição para combustíveis (exceto GLP) em Alagoas, bem como os correspondentes leilões redesenharão a estrutura do mercado do MR terminais portuários para combustíveis (exceto GLP) no estado. Dessa forma, não há incumbentes no mercado ou risco de que algum player no mercado tenha participação superior ao do maior terminal portuário a ser outorgado. Oportuno colocar que, apesar de se buscar ter três agentes econômicos distintos no mercado, incluindo controladores e controlados, em virtude das exceções à regra – a serem debatidas na **Seção 7**, há o risco de se ter dois players nesse mercado e até mesmo um único.

5. Possíveis integrações verticais

Com relação às possíveis integrações verticais, deve-se avaliar a existência de cenários críveis de mercados verticalmente integrados à montante e à jusante de cada um dos MRs identificados para o caso.

5.1. MR de terminais portuários de granéis líquidos petróleo bruto no Estado de Alagoas

Para o MR de terminais portuários dedicados à movimentação e armazenagem de granéis líquidos petróleo bruto, destinadas ou provenientes de transporte aquaviário, pelo Estado de Alagoas, que será atendido exclusivamente por parte da operação do terminal MAC11A, observa-se a possibilidade verossímil de integração desse MR (à jusante) com o mercado de exploração e produção de petróleo bruto *onshore* no Estado de Alagoas (à montante). A figura a seguir ilustra essa hipótese de verticalização, bem como indica os principais agentes econômicos e suas correspondentes participações de mercado em cada mercado:

⁴ De acordo com a Seção C dos EVTEAs da três áreas: (i) MAC11A tem capacidade estática atual de 31.951 m³ e os investimentos obrigatórios são para capacidade estática futura de 10.760 m³; (ii) MAC11 tem capacidade estática atual de 24.145 m³ e os investimentos obrigatórios são para capacidade estática futura de 17.012 m³; e (iii) MAC12 tem capacidade estática atual de 18.334 m³ e os investimentos obrigatórios são para capacidade estática futura de 14.207 m³.

⁵ Nos termos do § 2º do art. 36 da Lei nº 12.529/2011.

Seção B1 – Análise Concorrencial

À MONTANTE

exploração e produção
 de petróleo bruto
onshore em AL

**Origem
 Energia
 100%**

**terminais portuários
 para petróleo bruto
 em AL**

**MAC11A
 100%**

À JUSANTE

Figura 4: Possível integração vertical do mercado de terminais portuários dedicados à movimentação e armazenagem de grânéis líquidos petróleo bruto, destinadas ou provenientes de transporte aquaviário, pelo Estado de Alagoas.

Fonte: Elaboração interna.

A Figura 4 indica a Origem Energia como monopolista no ramo de exploração e produção de petróleo bruto *onshore* no Estado de Alagoas para fins de integração vertical com o MAC11A. Pontue-se, todavia, que a Origem Energia não é o único agente econômico a atuar no referido mercado, conforme retrata a figura abaixo:

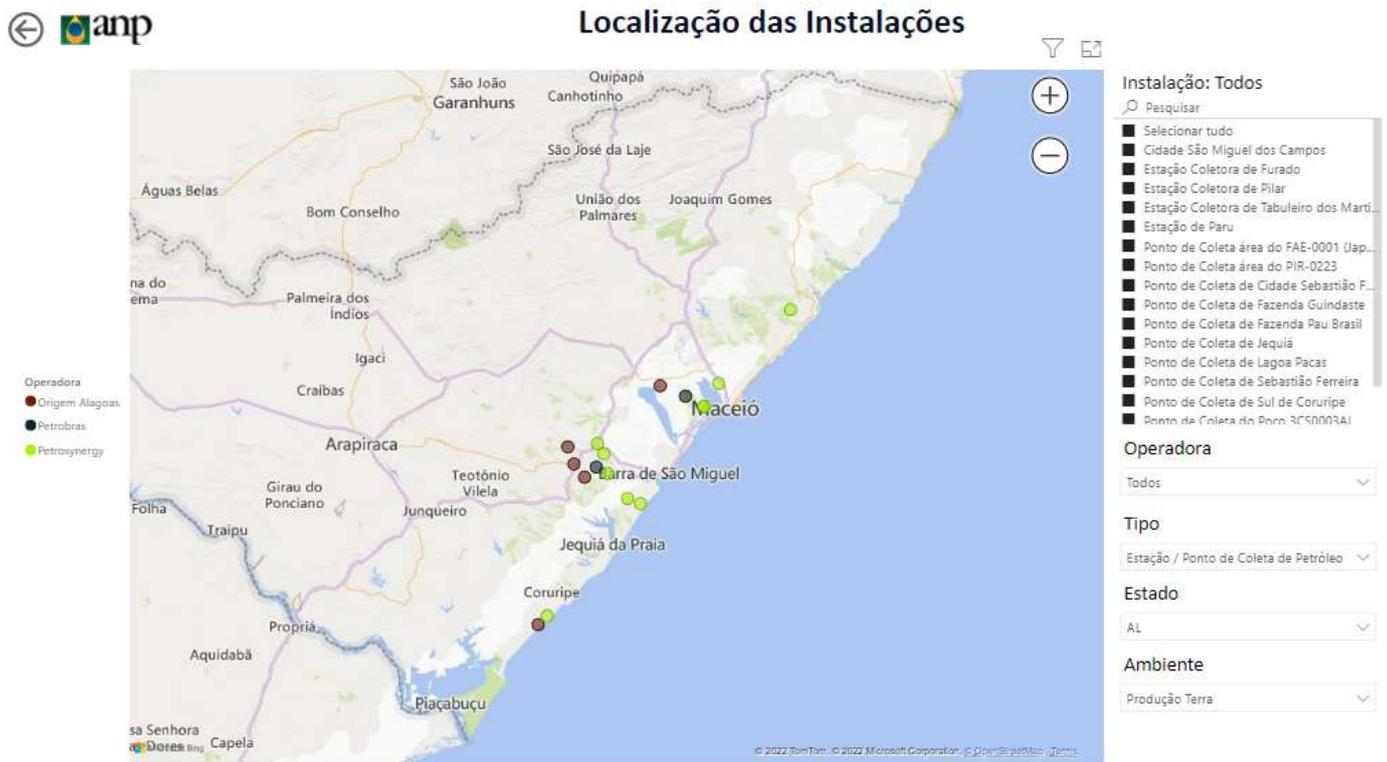


Figura 5: Identificação dos agentes econômicos atuantes no mercado de exploração e produção de petróleo bruto onshore no Estado de Alagoas.

Fonte: ANP.

Seção B1 – Análise Concorrencial

Pela **Figura 5**, de acordo com a ANP, além da Origem Energia, Petroenergy e Petrobras compõem o mercado de exploração e produção de petróleo bruto *onshore* no Estado de Alagoas. Contudo, como o foco é a integração vertical entre mercados, deve-se avaliar se os três players valem-se, em sua logística de transportes, do Porto de Maceió para escoar sua produção.

De acordo com o sítio eletrônico da Petroenergy, a produção de petróleo bruto de seus oito campos explorados em Alagoas é tratada e separada na Estação Coletora Tabuleiro dos Martins e, em seguida, comercializado com a Petrobras, via modo rodoviário. Já a Petrobras foi líder de mercado até a alienação dos seus principais campos em terra para a Origem Energia em novembro de 2021, o que inclui a Estação Coletora de Pilar, que se conecta ao Porto de Maceió por oleoduto, permitindo o escoamento da produção da petroleira pelo modo aquaviário, a saber:



Figura 6: Rede de polos produtores, terminais e dutovias de petróleo e combustíveis – recorte do Estado de Alagoas
Fonte: Elaboração interna, com base em dados Transpetro.

Ao se avaliar a curva de produção de petróleo bruto *onshore* no estado, temos o seguinte cenário:

Seção B1 – Análise Concorrencial

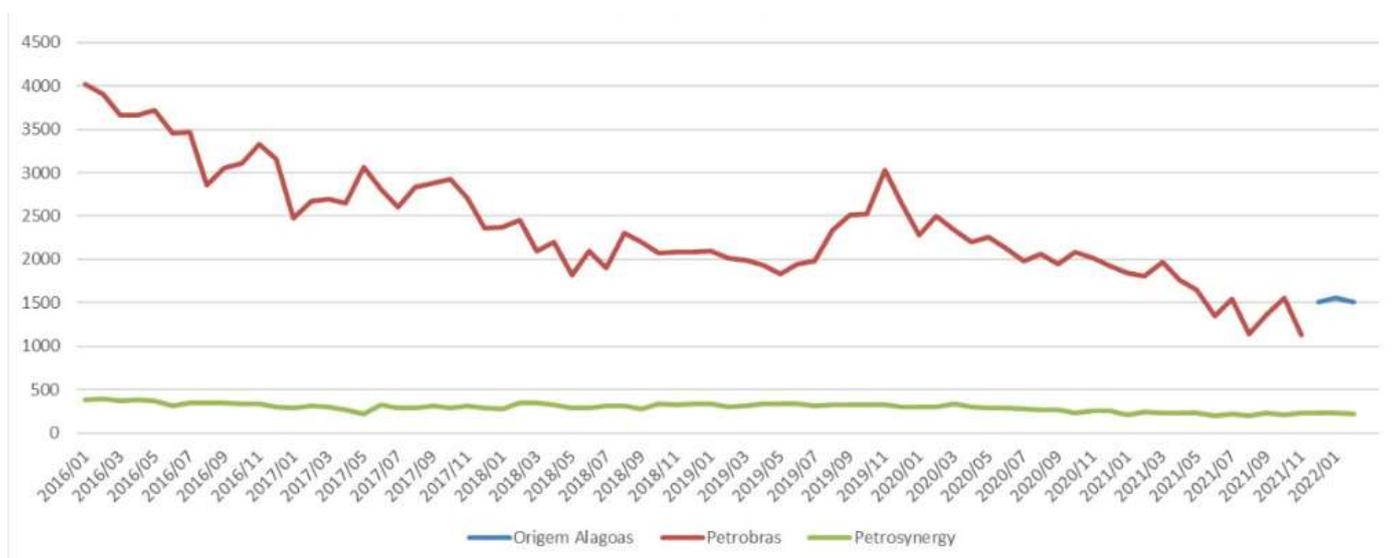


Figura 7: Produção de petróleo bruto em barris/dia (bbl/dia), por empresa, em Alagoas (jan/2016 – jan/2022).

Fonte: Elaboração interna, com base em dados ANP.

Nos termos da **Figura 7**, é nítida a participação diminuída da Petroenergy, comparada à produção atualmente explorada pela Origem Energia. Note-se que a Petrobras, após a alienação de seus campos, deixa de figurar no mercado a partir de dezembro de 2021, indicando que os atuais campos atribuídos não produzem ou têm produção irrisória. Registre-se que a atual escala reduzida da produção da Petroenergy, somada à previsão de demanda em declínio da produção de petróleo bruto *onshore* em Alagoas no médio e longo prazos – como explanado na Seção B deste EVTEA, torna pouco provável que a Petroenergy venha a alterar sua atual logística de transportes do modo rodoviário para o modo aquaviário, instituindo novo oleoduto entre a Estação Coletora Tabuleiro dos Martins e o Porto de Maceió.

Outro aspecto a ser avaliado na integração vertical em tela é o fato de o MR à jusante, de terminais portuários de petróleo bruto em Alagoas, objeto desta análise, constituir-se como um monopólio, a ser explorado pelo arrendatário do terminal MAC11A. Como consagrado na literatura, a exploração de atividade econômica em regime de monopólio gera incentivos econômicos para exercício de poder de mercado por parte do monopolista. Para mitigar esse risco concorrencial, a literatura propõe, em grande medida, a utilização de regime de teto-tarifário por parte do monopolista.

Para o caso concreto em tela, o terminal MAC11A caracteriza-se como infraestrutura essencial para agentes econômicos que realizam a atividade de exploração e produção de petróleo bruto em terra no Estado de Alagoas e escoam sua produção para a próxima etapa da cadeia produtiva, o refino, pelo modo aquaviário. Nos termos da **Figura 4**, na atualidade, apenas a Origem Energia realiza a referida atividade nas condições mencionadas, sendo pouco provável que os seus rivais em campos *onshore* em Alagoas alterem sua logística de transportes para o modo aquaviário.

Nesse contexto, optou-se por aplicar o regime de teto-tarifário neste empreendimento por dois motivos. Primeiro, em caso de o terminal ser outorgado a agente econômico que não pertença ao grupo econômico da Origem Energia, o teto-tarifário protege a referida petroleira – e eventuais novos entrantes nesse mercado, apesar de parecer improvável – de eventual exercício de poder de mercado por parte do arrendatário do MAC11A. Segundo, se o

Seção B1 – Análise Concorrencial

mencionado terminal for outorgado a agente econômico do grupo econômico da Origem Energia, o teto-tarifário protege eventuais entrantes nesse mercado – mesmo que pouco prováveis – de possível abuso de posição dominante por parte da Origem Energia no mercado de terminais portuários. O segundo motivo da aplicação do regime de teto tarifário relaciona-se diretamente com a mitigação de riscos concorrenciais da verticalização em tela, enquanto o primeiro visa a arrefecer preocupações concorrenciais pela ótica horizontal, como foi tratado na [Sessão 4](#).

Por esse motivo, a Seção B deste EVTEA previu na modelagem do empreendimento teto-tarifário para a movimentação de petróleo, bem como regras de acesso não discriminatórias.

Diante desse quadro e considerando, que (i) o petróleo bruto extraído em Alagoas deve ser processado em refinarias no Brasil (como ocorre atualmente) ou no exterior (potencial), (ii) há uma ligação dutoviária entre o principal polo produtor, Estação Coletora de Pilar, explorado pela Origem Energia, e o Porto de Maceió, via área MAC11A; (iii) o terminal de petróleo bruto representa infraestrutura essencial para que a Origem Energia escoe sua produção para a próxima etapa da cadeia produtiva, o refino; (iv) não há e não se vislumbra no médio e longo prazos que haja outro agente econômico competindo com a Origem Energia na exploração e produção de petróleo bruto *onshore* no Estado de Alagoas⁶, em especial para carga a ser escoada via modo aquaviário; (v) trata-se de uma indústria com expressivos investimentos em ativos, com altos custos fixos e que requer economia de escala; e (vi) a modelagem do empreendimento, de toda sorte, definiu preço teto para a movimentação de petróleo, independentemente de quem venha a explorar o terminal, entende-se que se MAC11A for outorgado à Origem Energia não há preocupações concorrenciais no leilão no ambiente após a outorga.

5.2. MR de terminais portuários de granéis líquidos combustíveis, exceto GLP, no Estado de Alagoas

Para o MR de terminais portuários dedicados à movimentação e armazenagem de granéis líquidos combustíveis, exceto GLP, destinadas ou provenientes de transporte aquaviário, pelo Estado de Alagoas, que será atendido por parte da operação do terminal MAC11A e pelos terminais MAC11 e MAC12, verifica-se a possibilidade representativa de integração desse MR com outros dois mercados:

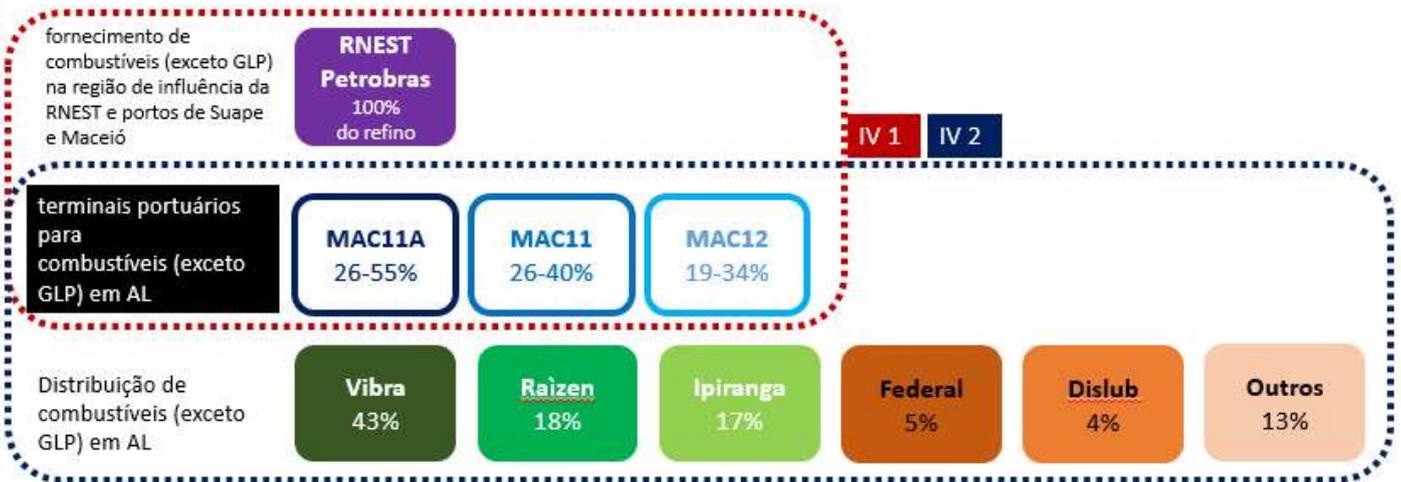
- a) fornecimento de combustíveis (exceto GLP) na região de influência da RNEST e portos de Suape e Maceió (à montante); e
- b) distribuição de combustíveis (exceto GLP) no Estado de Alagoas (à jusante).

A figura a seguir ilustra as possibilidades de integração vertical do mercado de terminais portuários para combustíveis (exceto GLP) no Estado de Alagoas à montante – indicado na linha tracejada em vermelho - e à jusante – indicado pela linha tracejada em azul, bem como indica os principais agentes econômicos e suas correspondentes participações de mercado em cada mercado:

⁶ Haja vista a previsão de queda de produção de petróleo bruto na localidade a partir de 2031, conforme explanado na Seção B.

Seção B1 – Análise Concorrencial

À MONTANTE



À JUSANTE

Figura 8: Possíveis integrações verticais do mercado de terminais portuários dedicados à movimentação e armazenagem de granéis líquidos combustíveis (exceto GLP), destinadas ou provenientes de transporte aquaviário, pelo Estado de Alagoas.
Fonte: Elaboração interna.

Cada um dos mercados integrados verticalmente ao de terminais portuários para combustíveis (exceto GLP) no Estado de Alagoas será discutido a seguir.

5.2.1. MR de fornecimento de combustíveis (exceto GLP) na região de influência da RNEST e portos de Suape e Maceió (à montante)

a) Contexto do MR à montante

A definição do MR à montante, mercado de fornecimento de combustíveis (exceto GLP) na região de influência da RNEST e portos de Suape e Maceió, deriva de entendimento da ANP, para as dimensões produto e geográfica desse mercado, conforme as seguintes passagens da NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 26/2021/ANP, a saber:

“(…) o Porto organizado de Maceió situa-se sob a área de influência do Porto de Suape e da Rnest no que diz respeito à movimentação de cargas em geral e, especificamente, de combustíveis.” (p. 26)

“(…) para potencializar a dinâmica concorrencial em Alagoas, mostra-se desejável a existência de competição entre a Rnest, Rlam e os importadores de combustíveis líquidos seja diretamente, por meio do acesso ao Porto de Maceió, ou indiretamente, via ingresso pelo Porto de Suape (PE).” (p. 27)

“(…) a Rnest, por sua proximidade, possui o recurso de envio de produto pelo modal rodoviário (…)” (p. 32)

“(…) Estado de Alagoas constituir um destino “natural” da produção de derivados pela Rnest (…)” (p. 40)

Seção B1 – Análise Concorrencial

No mercado de fornecimento de combustíveis (exceto GLP) na região de influência da RNEST e portos de Suape e Maceió, a mencionada refinaria, explorada pelo grupo Petrobras na atualidade, possui o monopólio do refino do MR e, portanto, da produção de combustíveis (exceto GLP) na localidade⁷.

Pontue-se que RNEST consta como um dos ativos a serem desinvestidos pelo grupo Petrobras no médio prazo, decorrente do Termo de Compromisso Cessação de Prática (“TCC”) celebrado entre Petrobras e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (“Cade”), em 2019. Ademais, o agente econômico que passou a ser titular da Refinaria Landulpho Alves (“RLAM”) – atualmente denominada Refinaria de Mataripe, em São Francisco do Conde/BA, o grupo econômico do Fundo Mubadala, em virtude dos termos do TCC, não poderá obter os direitos de exploração da RNEST. A Refinaria de Mataripe, juntamente com a RNEST, de acordo com a ANP, representam as principais fontes de suprimento de combustíveis do Estado de Alagoas⁸.

Ainda sobre o mercado de fornecimento de combustíveis (exceto GLP) na região de influência da RNEST e portos de Suape e Maceió, apesar de a produção da RNEST poder ser contestada pela importação de produtos entrando pelos portos de Suape e Maceió, isso não ocorre no momento para Maceió. Tampouco existe contestação pela cabotagem de combustível por esses portos na atualidade, haja vista o cenário histórico de hegemonia do grupo Petrobras no mercado de refino no país.

Não obstante, com as mudanças de estrutura no mercado previstas no médio e longo prazos no país, espera-se a redução dessa concentração por parte do grupo econômico estatal, com a atividade de refino passando a agentes econômicos terceiros, como no caso da Refinaria de Mataripe, possibilitando a entrada de produto nacional de ofertantes distintos da Petrobras, via cabotagem⁹, em mercados como a região de influência que abrange o Estado de Alagoas. Tal prognóstico ressalta a importância dos terminais portuários dedicados a combustíveis (exceto GLP) no Porto de Maceió para a oferta de combustíveis aos distribuidores do referido produto no Estado de Alagoas, tanto pelo aspecto do abastecimento quanto pelo da concorrência.

No entendimento da ANP, apesar de os combustíveis da RNEST alcançarem o mercado de distribuição de combustíveis em Alagoas pelo modo rodoviário de forma competitiva, haveria incentivos econômicos para o titular de exploração da RNEST também explorar os terminais do Porto de Maceió. Os motivos para isso seriam *“(…) para fins de armazenamento para posterior expedição rodoviária para a localidade (de consumo do produto), seja para a realização de importações via porto de Suape (com segunda escala do navio ou operações ship-to-ship para embarcações de menor porte) com destino ao porto alagoense (sic)”*¹⁰.

Para a mencionada agenda reguladora, a outorga das áreas MAC11A, MAC11 e MAC12 ao titular de exploração da RNEST, com a correspondente exploração dos terminais portuários, assim como aos distribuidores verticalizados,

⁷ Apesar de a Decal, instalada no Estado de Pernambuco, ser uma das duas formuladoras de combustíveis atuantes no país, segundo o “Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – 2021”, da ANP, e, dessa forma, conseguir produzir combustíveis como gasolina e óleo diesel, de acordo com os dados da agência, a Decal não registrou produção entre 2019 e abril de 2022.

⁸ *“(…) foi realizada análise sobre o fluxo logístico de abastecimento de origens e destinos dos produtos regulados pela ANP relacionados às instalações licitadas, evidenciando a dependência do Porto Organizado de Maceió e do Porto de Suape, bem como da Rnest e Rlam, para o abastecimento do Estado de Alagoas na atualidade.”*. (p. 39)

⁹ Refinaria de Mataripe passa a ser explorada por grupo econômico diverso da Petrobras somente em novembro de 2021. Fonte: <https://epbr.com.br/mudabala-comeca-a-operar-a-rlam-nessa-quarta-feira/> - acesso em 24/05/2022.

¹⁰ NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 26/2021/ANP, p. 32.

Seção B1 – Análise Concorrencial

denota não somente capacidade de fechamento de mercado a esses agentes econômicos verticalizados, mas também incentivos para o fechamento de mercado. No entendimento da ANP, os agentes de menor porte poderiam encontrar obstáculos para exercer a pressão competitiva no Estado de Alagoas, uma vez que os players verticalizados não teriam incentivos para fornecer infraestrutura de forma tempestiva e em escala suficiente para um produto concorrente, no caso, do titular de exploração da RNEST¹¹.

b) Avaliação do MR à montante

Identificado o mercado relevante integrado à montante ao de terminais portuários de graneis líquidos combustíveis (exceto GLP) no Estado de Alagoas, contextualizado o momento de alterações da estrutura do mercado de refino de petróleo no país e compreendido o posicionamento da ANP em relação à verticalização em tela, passa-se a posição desta empresa sobre o problema.

Não há dúvidas de que a RNEST é a principal fornecedor de combustíveis (exceto GLP) em Alagoas. Isso porque a mencionada refinaria constitui-se como a principal fonte dos produtos pelo modo rodoviário – que responde por cerca de 60% do abastecimento do mercado, como tratado na Seção 2, além de ter participação no envio aquaviário dos combustíveis em questão, via Porto de Maceió. Atualmente, a RNEST é explorada pela Petrobras, mas, no médio e longo prazos, por força do TCC, não mais o será. Apesar de não estar definido quem explorará a RNEST no futuro, pelas condições do TCC, sabe-se que não poderá ser do mesmo grupo econômico que detém a atual Refinaria de Mataripe, na Bahia. Em outras palavras, para o horizonte de contrato das áreas MAC11A, MAC11 e MAC12 desconhece-se quem será o agente econômico, com presumido poder de mercado – por deter o monopólio do refino no MR geográfico, integrado verticalmente ao mercado de terminais portuários de combustíveis (exceto GLP) no Porto de Maceió.

Isso posto, entende-se como meritório os argumentos utilizados pela ANP de que a RNEST teria incentivos econômicos para explorar as instalações portuárias a serem outorgadas no referido porto. Ademais, julga-se apropriado estender esse argumento para as demais empresas de refino, já atuantes no mercado – como Petrobras e Refinaria de Mataripe - e futuras, que poderiam utilizar algum dos terminais do Porto de Maceió como postos de armazenamento descontínuos da tancagem da refinaria para, via cabotagem, expedirem posteriormente seus produtos aos clientes.

Por essa estratégia, no Estado de Alagoas, os players do mercado de refino que explorem terminais portuários em Maceió passariam a contestar o produto da RNEST, que atende esse mercado de forma competitiva pelo modo rodoviário, além de responder, na atualidade, por 7% dos combustíveis recebidos pelo modo aquaviário em Maceió. Dentre os refinadores, aquele que teria o maior potencial para materializar essa estratégia, seria a Refinaria de Mataripe – antiga Rlam, na Bahia, que responde, nos últimos 3 anos (2019-2021), por 52% dos combustíveis internalizados pelo modo aquaviário em Alagoas pelo Porto de Maceió:

¹¹ “295. Ainda que seja adotada vedação ao arrendamento de mais de uma área por um único player, é possível conjecturar cenário no qual as três áreas propostas fossem adquiridas pelos principais incumbentes no mercado (Rnest e por duas das principais distribuidoras de combustíveis). Nessa situação, os agentes de menor porte poderiam encontrar obstáculos para exercer a pressão competitiva no Estado de Alagoas, tendo em vista os incentivos (desincentivos) dos incumbentes para conceder de forma tempestiva e em escala suficiente o acesso aos terminais aquaviários. (...)

298. Depreende-se, assim, que a aquisição de uma área no porto de Maceió por parte do proprietário da Rnest, na ausência de operador logístico independente a jusante ou sob o domínio de outros refinadores na condição de contestadores de mercado a montante, elevaria os riscos de que a configuração final desse elo intermediário da cadeia leve ao fechamento de mercado para os agentes de menor porte.”

Seção B1 – Análise Concorrencial

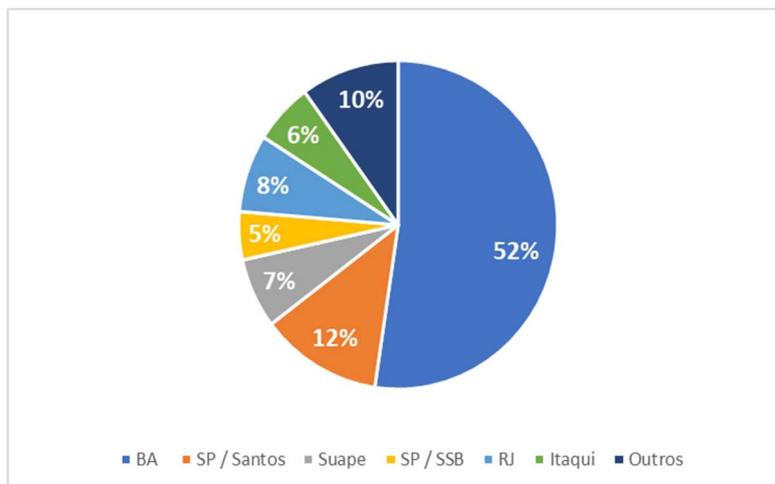


Figura 9 - Origem dos combustíveis recepcionados via modo aquaviário em Alagoas pelos terminais portuários de Maceió - em mil t (em %) (2019-2021)

Fonte: Elaboração própria, com base em dados Antaq.

Outro aspecto importante para esta avaliação é o fato de as áreas a serem outorgadas no Porto de Maceió, que podem servir de “posto avançado” de armazenagem das empresas de refino, caracterizarem-se como ativos de pequeno porte. Há várias razões para o tanto. Primeiro, implementação de medidas nas regras dos certames visando a arrefecer preocupações de sobreposição horizontal, com a divisão da área voltada a granéis líquidos no referido porto em três terminais e proibição, em regra, para mesma empresa explorar mais de uma área. Segundo, a tancagem prevista como investimento obrigatório no terminal ser inferior ao atual parque de tancagem, de modo a conciliá-la à demanda prevista e, ao mesmo tempo, à rentabilidade do projeto¹².

Terceiro, limitações para recebimento de consignações médias eficientes não somente de importação, mas também de cabotagem, em virtude do porte dessa tancagem. A título de exemplo, a maior instalação atualmente em operação no porto para combustíveis alcança cerca de 32 mil m³ de capacidade, enquanto as operações de importação demandam lotes de até 60 mil m³, exigindo capacidade mínima de 80 mil m³, e as de cabotagem, lotes de até 30 mil m³, requerendo capacidade mínima de 40 mil m³, de acordo com a ANP.

O fato de se tratar de ativos de pequeno porte, nos termos da modelagem realizada para os arrendamentos, reduz, em princípio, o potencial desses terminais como “postos avançados” das distribuidoras no mercado de Alagoas, em que pese a validade do argumento da ANP e corroborada por esta empresa.

Diante do quadro apresentado, destacando a proibição, em regra, para que o mesmo agente econômico vença mais de um terminal, identificam-se os seguintes cenários:

- a) se Petrobras, atual explorador da RNEST, vence uma das áreas, tal verticalização não será sustentada no longo prazo, pois a estatal deixará de explorar a refinaria em Pernambuco e, a partir disso, poderá utilizar os terminais portuários alagoanos como posto avançado das operações de suas refinarias – a estatal manterá 50% do parque de refino detido no momento de celebração do TCC, rivalizando com RNEST no mercado de Alagoas;

¹² Alcançar-se um Valor Presente Líquido (“VPL”) do projeto positivo.

Seção B1 – Análise Concorrencial

- b) se o vencedor de uma das áreas for de um grupo econômico que, no futuro, adquirirá a RNEST, tal integração vertical será devidamente avaliada pelo Cade, no seu tempo, no âmbito do controle de estruturas feito pela autoridade antitruste nacional; e
- c) se outro refinador vencer uma das áreas a serem licitadas, seja o titular da Refinaria de Mataripe, seja outro player que não adquira a RNEST, este pode também utilizar o seu terminal portuário como “posto avançado” de tancagem em Alagoas, rivalizando, assim, com a RNEST.

Portanto, em que pese haver posição dominante presumida do titular de exploração da RNEST - atualmente a Petrobras, no mercado relevante em tela, a dinâmica de funcionamento do mercado à montante de fornecimento de combustíveis (exceto GLP) no Estado de Alagoas, em especial a atual conjuntura de implantação do TCC com a consequente mudança estrutural do mercado no segmento de *downstream* do óleo e gás no país, levam a entender que não há preocupações concorrenciais com a integração vertical entre os mercados de fornecimento de combustíveis (exceto GLP) no Estado de Alagoas (à montante) e de terminais portuários dedicados à movimentação e armazenagem de granéis líquidos combustíveis, exceto GLP, no Estado de Alagoas (à jusante).

5.2.2. MR de distribuição de combustíveis (exceto GLP) no Estado de Alagoas (à jusante)

a) Contexto do MR à jusante

A definição do MR à jusante, distribuição de combustíveis (exceto GLP) no Estado de Alagoas, refere-se à integração vertical mais frequente entre com o mercado de terminais portuários, haja vista o fato de as áreas onde serão implementados os terminais *brownfield* MAC11A, MAC11 e MAC12 já serem explorados por grupos econômicos que atuam no segmento de distribuição de combustíveis¹³.

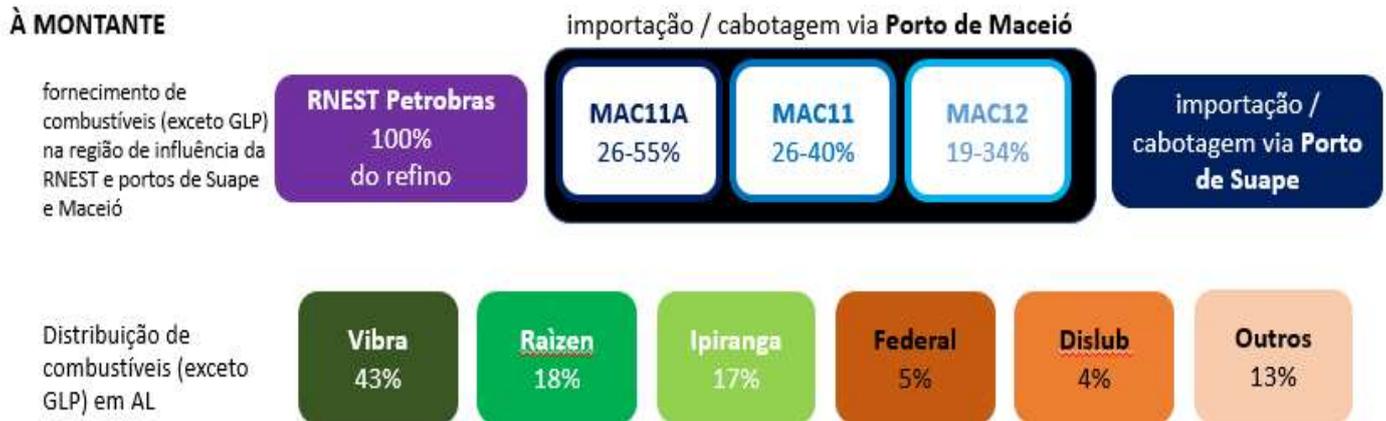
Retomando a **Figura 8** da **Seção 5.2.**, na perspectiva do mercado de distribuição de combustíveis (exceto GLP) no Estado de Alagoas, nota-se um mercado mais competitivo do que em relação ao refino, porém com concentração expressiva. Os três líderes de mercado, que exploram diretamente - ou por meio de seus grupos econômicos – terminais portuários dedicados a combustíveis (exceto GLP) no país, respondem por 78% do mercado¹⁴, encontrando-se a Vibra com participação de mercado substancialmente acima do limiar de presunção de posição dominante previsto em legislação de 20%, com 43% de *market share*. O Índice Herfindahl-Hirschman (“HHI”) desse mercado, com 2.497 pontos, encontra-se no limiar entre moderadamente concentrado – quando $1.500 \text{ pontos} \leq \text{HHI} < 2.500 \text{ pontos}$ - e altamente concentrado – quando $\text{HHI} \geq 2.500 \text{ pontos}$, nos termos do Guia para Análise de Atos de Concentração Horizontal (“Guia-H”) do Cade.

¹³ Até recentemente - agosto de 2021, quando grupo Petrobras deixou de ter o controle da Vibra – antiga BR Distribuidora – e, a partir de então, o terminal explorado pela Transpetro, do grupo Petrobras, deixou de ser verticalmente integrado ao mercado de distribuição de combustíveis. Ver: <https://www.poder360.com.br/brasil/br-distribuidora-anuncia-novo-nome-e-passa-a-se-chamar-vibra-energia/> - acesso em: 03/05/2022.

¹⁴ A participação de mercado foi obtida da seguinte forma: (a) base de dados: ANP, "Painel Dinâmico do Mercado Brasileiro de Derivados e Biocombustíveis", opção "Mercados"; (b) argumentos de pesquisa: (i) Ano / Mês "2019" (período de ano civil mais recente com informações segmentadas por UF na base); (ii) Região / Estado "AL"; (iii) produtos "Diesel B", "Etanol Hidratado" e "Gasolina C"; (d) resultados da pesquisa: volume de vendas em m³, por distribuidor, por período (2019) e por região (Estado de Alagoas); e (e) método: participação de mercado de cada distribuidor é a soma das participações dos três produtos ponderada pela representatividade de cada um desses produtos ante o total de combustíveis vendidos em Alagoas no total do período 2018-2020 (calculado pela ANP na Tabela 3 da NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 26/2021/ANP, de 27/08/2021).

Seção B1 – Análise Concorrencial

Minimamente caracterizados os mercados integrados verticalmente à montante e à jusante ao de terminais portuários para combustíveis líquidos (exceto GLP), cabe trazer uma perspectiva distinta dessas verticalizações. Por um lado, o mercado de fornecimento de combustíveis líquidos (exceto GLP) na região de influência da RNEST e portos de Suape e Maceió se integra à montante ao de terminais portuários para combustíveis (exceto GLP), quando do recebimento de produtos pelos terminais do Porto de Maceió oriundos da RNEST – como mostra a **Figura 8**. Por outro, os terminais portuários alagoanos podem compor a oferta de combustíveis (exceto GLP) ao receberem o produto de outras refinarias no Brasil ou mesmo do exterior, nos termos da figura abaixo:



À JUSANTE

Figura 10: Mercado de terminais portuários dedicados à movimentação e armazenagem de grânéis líquidos combustíveis (exceto GLP), destinadas ou provenientes de transporte aquaviário, pelo Estado de Alagoas, como parte da oferta da região de influência.

Fonte: Elaboração interna.

A **Figura 10** ilustra, para o caso concreto, a importância dos terminais portuários dedicados a combustíveis líquidos (exceto GLP) para a oferta de combustíveis aos distribuidores do referido produto no Estado de Alagoas. Como levantado na **Seção 2**, cerca de 40% da demanda estadual desses combustíveis é atendida na atualidade pelo modo aquaviário, valendo-se das infraestruturas portuárias que serão objeto de outorga. Dessa forma, os terminais MAC11A, MAC11 e MAC12 irão operar parte representativa do suprimento das distribuidoras de combustíveis no estado, que tem o potencial de ser ainda maior em virtude das mudanças estruturais no mercado esperadas para médio e longo prazos.

Outro aspecto da dinâmica desse mercado são os evidentes incentivos econômicos para os distribuidores de combustíveis, sobretudo o de maior porte na região, de explorar os terminais do Porto de Maceió, o que já ocorre na atualidade. Como causas desses incentivos, podem ser listadas as diferentes funções do terminal portuário para o segmento *downstream* de óleo e gás, seja como o ilustrado na **Figura 10**, seja como o posicionamento do Cade no âmbito do Ato de Concentração (“AC”) nº 08700.006444/2016-49 sobre a relação entre as atividades de distribuição de combustíveis e de exploração de terminais portuários por um mesmo grupo econômico¹⁵, conforme segue:

¹⁵ PARECER Nº 1/2017/CGAA4/SGA1/SG, de 01/02/2017 - Ato de Concentração (“AC”) nº 08700.006444/2016-49 – AC Ipiranga – Alesat (reprovado).

Seção B1 – Análise Concorrencial

“28. Tendo em vista que a distribuição se utiliza bastante da cabotagem, a etapa de movimentação e armazenagem de produtos no porto também é uma atividade relevante da cadeia (...). Na realidade, essa atividade pode ser pensada ou como um segmento a montante, quando a distribuição recebe importações e outros fluxos primários, ou como uma parte estratégica do próprio segmento de distribuição, quando este opera fluxos de transferência ou entrega (...).” (grifo nossos)

A manifestação transcrita acima do Cade traz outro elemento do funcionamento dos mercados verticalizados em tela: o enquadramento de terminais portuários outorgados a distribuidoras de combustíveis como bases de distribuição, pela regulamentação da ANP. Por bases de distribuição entende-se ativos das distribuidoras que atendem a sua cadeia logística de transportes, ao invés da prestação de serviços a terceiros, papel que cabe aos terminais aquaviários, nos termos da regulamentação da agência. Dessa forma, como reconheceu o Cade no AC nº 08700.006444/2016-49, a posse de bases com acesso a modais estratégicos, como no Porto de Maceió para o atendimento do mercado de distribuição de combustíveis no Estado de Alagoas, tem condições de representar um grande diferencial competitivo para uma distribuidora na competição em um dado corredor logístico. A título de exemplo, como já mencionado na **Seção 2**, dos três terminais existentes no referido porto atualmente, dois deles operam como bases de distribuição, pelas normas da ANP.

Outra característica desse mercado relevante integrado ao de terminais portuários à jusante é a classificação das distribuidoras em três grupos, haja vista a diferença de porte e de características da operação, conforme reconhecido pelos precedentes do Cade. As três classificações de distribuidoras são: (i) alcance nacional; (ii) alcance regional; e (iii) alcance local ou estadual¹⁶.

As distribuidoras de alcance nacional, que operam em todo – ou quase todo - território nacional, tem acesso a fluxos de produtos inter-regionais e obtêm vantagens significativas em termos de custos, dada sua escala e de seu posicionamento logístico. Esse grupo de distribuidoras engloba os três maiores grupos – Vibra, Ipiranga e Raizen¹⁷, que possuem amplo acesso à infraestrutura, inclusive a terminais portuários, dos quais auferem significativas vantagens competitivas, por poderem utilizar esses ativos no mercado de importação à montante. Nesses termos, as distribuidoras de alcance nacional são competitivas em todas as etapas da cadeia, desde importação e transporte até a entrega ao cliente final na última milha.

Já as distribuidoras de alcance regional atuam em alguns corredores logísticos ou unidades da federação, geralmente contíguos ou logisticamente relacionados. Esses players, em geral, oferecem mix de produtos balanceado, por deter mais ativos de tancagem. As distribuidoras regionais com bandeira própria possuem maior capacidade de armazenamento, por vezes propriedade sobre tanques, própria ou em condomínio, e manejam também os fluxos de transferência.

Por fim, as distribuidoras de alcance local ou estadual, de modo geral, atuam em apenas um corredor logístico ou unidade da federação. Este segmento tende a ser mais competitivo na venda de etanol, em virtude da maior pulverização geográfica e de mercado da oferta desse produto, bem como a maior facilidade de acesso à infraestrutura

¹⁶ Fonte: PARECER Nº 1/2017/CGAA4/SGA1/SG - AC nº 08700.006444/2016-49 – AC Ipiranga – Alesat (reprovado).

¹⁷ Na análise do AC nº 08700.006444/2016-49 pelo cade, a Alesat foi incluída ora como integrante do rol de distribuidores de alcance nacional, ora como a maior distribuidora regional – a depender do MR geográfico. Como a presença da Alesat na exploração de terminais portuários não se dá mesma medida dos seus outros três rivais de alcance nacional, para fins desta análise, a mencionada distribuidora não será considerada como distribuidora de alcance nacional.

Seção B1 – Análise Concorrencial

necessária para operar seu fluxo. É comum que as distribuidoras locais e estaduais possuam dependência das maiores empresas desse mercado tanto para acesso a fornecimento de produtos quanto à infraestrutura na oferta de derivados. As distribuidoras pequenas e sem bandeira, muitas vezes, concentram-se em operações simples, compostas apenas por aluguel de capacidade de tancagem e terceirização do transporte rodoviário, operando majoritariamente os fluxos de entrega na última milha.

A gradação entre os três grupos de distribuidores, quanto à atuação geográfica, a atividades desempenhadas e, principalmente, ao acesso à infraestrutura, denota a ampla vantagem competitiva das distribuidoras de alcance nacional frente às demais, que tem como uma das causas o fato desses agentes econômicos serem titulares de exploração de terminais portuários dedicados a graneis líquidos combustíveis no país. Na visão do Cade, tal processo de integração vertical, é determinante para a existência de barreiras à entrada e de dificuldades por parte das distribuidoras menores em oferecer efetiva contestação frente às grandes¹⁸.

b) Posicionamento da ANP sobre o MR à jusante

Assim como retratado no **item “a” da Seção 5.2.1**, a ANP entende que a outorga das áreas MAC11A, MAC11 e MAC12 a distribuidores de combustíveis que atuam de forma verticalizada com a atividade de terminais portuários gera capacidade e incentivos de fechamento de mercado por parte desses agentes verticalizados ante seus concorrentes no mercado de distribuição. Na visão da agência, a integração vertical em tela leva à imposição de obstáculos ou barreiras tanto a potenciais entrantes, como os denominados *traders*, que realizam importações de combustíveis para aproveitar oportunidades pontuais de arbitragem, quanto a players de menor porte, para exercer a pressão competitiva no mercado relevante. Para a ANP, as causas dessas barreiras, que podem levar ao fechamento de mercado, residem do desincentivo dos agentes econômicos verticalizados em fornecer infraestrutura de forma tempestiva e em escala suficiente à concorrência, ante a alternativa desses distribuidores utilizarem seus ativos verticalizados para atender sua cadeia logística, rentabilizando os ganhos no mercado à jusante, de distribuição.

Na opinião do regulador em tela, o acesso a terminais portuários, sem barreiras, constitui elemento central para assegurar a entrada de combustível importado no mercado brasileiro de forma tempestiva. Como base legal, recorrem-se ao disposto no art. 58 da Lei nº 9.478/1997¹⁹ – Lei do Petróleo – e ao teor da Portaria ANP nº 251/2000, que normatiza o acesso de terceiros a terminais aquaviários, nos termos da regulamentação da ANP. Para a incidência dessa regulação, todavia, os terminais portuários devem ser enquadrados pela ANP como “terminais aquaviários”, conforme norma específica da agência²⁰, o que, como visto no **item “a” da Seção 5.2.2.**, não necessariamente acontece – como o caso das duas bases de distribuição nos limites do porto organizado de Maceió. De toda sorte, para a ANP, eventual incidência das normas de regulação de acesso de terminais aquaviários aos terminais portuários, apesar de necessária, não se mostra suficiente para afastar os riscos de comportamentos anticoncorrenciais dos incumbentes.

A agência reconhece o fato de, mesmo exercendo o seu papel de mediador em caso de conflitos relacionados ao acesso a terminais portuários, em muitos dos casos, até que se alcance uma solução para o conflito, os prejuízos

¹⁸ Fonte: PARECER Nº 1/2017/CGAA4/SGA1/SG - AC nº 08700.006444/2016-49 – AC Ipiranga – Alesat (reprovado).

¹⁹ “Art. 58. Ser^á facultado a qualquer interessado o uso dos dutos de transporte e dos terminais marítimos existentes ou a serem construídos, mediante remuneração ao titular das instalações ou da capacidade de movimentação de gás natural, nos termos da lei e da regulamentação aplicável (Redação dada pela Lei nº 14.134, de 2021)”

²⁰ Atualmente Resolução ANP nº 52/2015.

Seção B1 – Análise Concorrencial

concorrenciais já estariam consumados. Nessa linha, a agência prefere que o arrendatário seja um agente econômico que vise o lucro nas atividades do terminal, via prestação de serviços a terceiros, na figura de um operador logístico, ao invés de se utilizar o terminal para carga própria, dificultando ou recusando atendimento de terceiros. Outro efeito negativo dessa eventual imposição de barreiras à entrada decorrente da verticalização, no entendimento da agência, reside na adoção de estratégias *profit-squeeze*, a ser adotada pelo agente econômico verticalizado ao disponibilizar infraestrutura portuária ao distribuidor concorrente.

Para a agência, a nova conformação esperada para o segmento de *downstream* aliada ao aperfeiçoamento nas regras de acesso a terminais portuários, mediante atualização da Portaria ANP nº 251/2000, levará a um aumento significativo nas solicitações de acesso e, por conseguinte, a maior contestação de mercado. Nessa linha, a agência acredita que o estabelecimento de restrições *ex-ante* mostra-se preferível a tentar remediar e/ou mitigar o exercício de poder de mercado pelos incumbentes, via regulação.

Importa ressaltar que a agência reguladora realizou detalhada avaliação das infraestruturas existentes, dos fluxos logísticos de combustíveis líquidos e petróleo bruto a serem movimentados nos terminais portuários do Porto de Maceió e dos aspectos concorrenciais desses mercados para embasar suas conclusões.

Diante desse quadro, as recomendações da ANP ao MInfra para a outorga das áreas MAC11A, MAC11 e MAC12, nos assuntos relacionados ao escopo desta análise concorrencial, foram as seguintes:

“3. Prever no edital de licitação subjacente que as instalações das áreas MAC 11 e MAC12, que vierem a ser utilizadas para movimentação e armazenamento de combustíveis, sejam autorizadas como terminal aquaviário junto à ANP, nos termos definidos na Resolução ANP nº 52/2015 ou a norma que vier a substituí-la;

4. Alterar o inciso xxiv da cláusula 7.1.1 de modo a contemplar a Resolução ANP nº 251/2000 como dispositivo infralegal que deve reger o acesso (em bases não discriminatórias) terceiros interessados nos serviços de movimentação de cargas pelo terminal, bem como conferir à ANP a previsão de ser comunicada face a eventual descumprimento desse inciso.

5. Avaliar a divisão em três áreas destinadas a graneis líquidos combustíveis a serem ofertadas no Porto Organizado de Maceió (levando em consideração as limitações de escala e a possibilidade de operação conjunta das instalações), sendo a MAC 11 dividida em duas, uma com a área destinada atualmente à Transpetro e outra congregando a BR Distribuidora e área livre e desimpedida, de forma a possibilitar a ampliação da concorrência intraterminais;

6. Impor, na primeira fase do certame licitatório, vedação para que determinado agente ou grupo econômico arrematasse mais de uma área destinada a graneis líquidos combustíveis no Porto organizado de Maceió, possibilitando, todavia, na segunda rodada do certame, a remoção de vedações à participação de agentes caso não compareçam interessados em arrematar determinadas áreas na fase anterior.

7. Dar preferência, na primeira fase do certame, ao operador logístico (não-verticalizado à jusante para

Seção B1 – Análise Concorrencial

Players com participação de mercado relevante e, à montante, com a Rnest) em pelo menos uma das áreas da MAC 11, com a possibilidade, na segunda fase, de remover tal vedação à participação de agentes caso não compareçam interessados em arrematar determinadas áreas na fase anterior.

8. Prever no edital de licitação que o grupo econômico Petrobras, caso se sagre vencedora da disputa da área MAC11, localizada no Porto de Organizado de Maceió, deverá alienar a Rnest a outrem, no prazo estipulado pela autoridade antitruste, sob pena de, em caso de descumprimento, ter rescindido o contrato de arrendamento na área em análise, sem prejuízo da aplicação das demais penalidades relacionadas;

9. A vedação de aquisição da MAC 11 por grupo econômico verticalmente integrado a montante ou a jusante, com participação relevante de mercado, caso não seja acatada a divisão de áreas proposta nesta Nota Técnica ou, em outras palavras, mantendo-se a divisão conforme atualmente prevista no edital.

(...)

12. Suprimir, no item xxi parte 7.1, a expressão “em caráter excepcional”;

13. Inserir na minuta de contrato os dispositivos 7.1.2.5, 7.1.2.5.1, 7.1.2.5.2 e 7.1.2.5.3 presentes na minuta de contrato da licitação da área PAR50 pertencente ao Porto de Paranaguá (PR).

(...)

15. Avaliar a conveniência e oportunidade de realização de licitação das áreas portuárias de modo simultâneo, de modo a dificultar que os agentes interessados pelas áreas se coordenem previamente e possam estabelecer divisão de áreas, em oferta, com prejuízos ao processo competitivo do certame;”

c) Avaliação do MR à jusante

Feita a breve contextualização mercado relevante integrado à jusante ao de terminais portuários de graneis líquidos combustíveis (exceto GLP) no Estado de Alagoas e compreendido o posicionamento da ANP em relação à verticalização em tela, passa-se à posição desta empresa sobre o problema.

Em nossa avaliação, para a ANP, o cerne da preocupação concorrencial encontra-se no acesso de terceiros a terminais aquaviários. Lembra-se que nem todos os terminais portuários enquadram-se, na regulamentação da agência, como terminais aquaviários, em que pese competir à ANP a deliberação sobre essa matéria. A partir dessa perspectiva, a agência entende que agentes econômicos verticalizados obstaculizam o acesso de seus terminais portuários a concorrentes no mercado de distribuição de combustíveis – ou mesmo a um agente econômico importador do produto. A imposição dessas barreiras deriva, na visão do regulador, do fato de os verticalizados possuírem capacidade e incentivos para não operar carga de terceiros em suas instalações portuárias, haja vista o maior benefício econômico em utilizar tais ativos para a gestão de sua cadeia logística para obter maiores retornos no mercado à jusante, de distribuição de combustíveis. Pontue-se que tal racional serve para a avaliação de qualquer outorga de terminais portuários no país, representando, dessa forma, caso geral.

Quando se passa para o caso concreto dos terminais portuários alagoanos, embora a ANP tenha feito extensa avaliação pelos aspectos de infraestruturas existentes, fluxos logísticos e concorrencial, o argumento específico de maior

Seção B1 – Análise Concorrencial

relevância para este caso é a reconfiguração de 100% do mercado de terminais portuários para granéis líquidos combustíveis (exceto GLP) no Porto de Maceió. Ressalte-se que esses ativos no porto organizado correspondem a totalidade de terminais aquaviários e bases de distribuição autorizados pela ANP no estado. Dessa forma, não há em Alagoas alternativas de ativos de armazenagem para a logística de transportes de combustíveis ao porto na atualidade. Outro elemento da análise da agência que cabe ser mencionado é a estrutura de oferta para avaliar a concentração de mercado, feita para a região Nordeste. Como Alagoas responde por somente 5,3% da região Nordeste, este estudo optou por construir uma estrutura de oferta específica²¹ para o a mencionada unidade federativa, cujas participações de mercado dos principais players já haviam sido expostas na **Figura 10** do **item “a” desta seção**, a saber:

Agente Econômico	Participação de Mercado (em %)
VIBRA ENERGIA S.A	42,5%
RAIZEN S.A	18,3%
IPIRANGA PRODUTOS DE PETRÓLEO S.A	16,9%
FEDERAL ENERGIA S/A	5,5%
DISLUB COMBUSTÍVEIS S/A	3,6%
TEMAP-TERMINAIS MARÍTIMOS DE PERNAMBUCO LTDA	3,3%
SETTA COMBUSTÍVEIS S/A	2,9%
PETROX DISTRIBUIDORA LTDA	2,2%
ALESAT COMBUSTÍVEIS S/A	1,9%
HORA DISTRIBUIDORA DE PETRÓLEO LTDA	1,0%
OUTROS	2,0%
Total	100,0%

Tabela 4 - Estrutura de oferta do mercado de distribuição de combustíveis, exceto gás liquefeito de petróleo (GLP), no Estado de Alagoas.

Fonte: Elaboração interna, com base em dados da ANP.

Isso posto, cabe retomar a referência de analítica do presente estudo concorrencial. Com base no Guia AIC-TP, eventuais restrições à participação de agentes econômicos em licitações de terminais portuários devem se pautar pela máxima cautela e se restringir à mínima intervenção necessária para que a própria regra não acabe por restringir a concorrência ou limitar a eficiência dos mercados, como recomendado pelo Departamento de Estudos Econômicos do Cade (“DEE/Cade”)²². Uma vez que a regra é a liberdade na participação dos agentes econômicos interessados no objeto licitado, com base no princípio da igualdade²³, eventuais restrições e/ou preferências por determinadas empresas em detrimento de outras devem estar devidamente justificadas, com base nas referências técnicas do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (“SBDC”). Ademais, como preconiza o Guia AIC-TP, a avaliação

²¹ Método de construção da estrutura de oferta: (i) Base de dados: ANP, "Painel Dinâmico do Mercado Brasileiro de Derivados e Biocombustíveis", opção "Mercados"21; (ii) Argumentos de pesquisa: (a) Ano / Mês "2019" (período de ano civil mais recente com informações segmentadas por UF na base); (b) Região / Estado "AL"; (c) produtos "Diesel B", "Etanol Hidratado" e "Gasolina C"; (iii) Resultados da pesquisa: volume de vendas em m³, por distribuidor, por período (2019) e por região (Estado de Alagoas); e (iv) Método: participação de mercado de cada distribuidor é a soma das participações dos três produtos ponderada pela representatividade de cada um desses produtos ante o total de combustíveis vendidos em Alagoas no total do período 2018-2020 (calculado pela ANP na Tabela 3 da NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 26/2021/ANP, de 27/08/2021).

²² "Nesse contexto de dificuldade de se calibrar a intervenção para garantir que seus efeitos restrinjam-se a neutralizar os efeitos concorrenciais negativos projetados e de necessidade de se ampliar o número de concorrentes nos certames de licitação, **a inserção de regras restritivas em leilões de outorga de terminais portuários deve ser considerada com a máxima cautela, e as regras propostas devem se restringir à mínima intervenção necessária para que a própria regra não acabe por restringir a concorrência ou limitar a eficiência dos mercados.**" (grifos nossos) - NOTA TÉCNICA Nº 35/2021/DEE/CADE, de 26/11/2021 (p. 12).

²³ Caput do art. 3º da Lei nº 8.666/1993.

Seção B1 – Análise Concorrencial

concorrencial de um certame busca resguardar a competição em dois momentos: (i) no leilão - na concorrência dos proponentes da licitação pelo seu objeto; e (ii) após o leilão - ambiente concorrencial saudável após a outorga.

Diante desse referencial, passa-se à análise da questão de acesso a terceiros nos terminais portuários, ponto central de atenção da ANP. A preocupação do regulador com esse assunto é meritória e demanda o devido tratamento no EVTEA e correspondentes documentos jurídicos da licitação.

Uma das medidas para o endereçamento do problema, pela ótica operacional, é dotar os três terminais a serem arrendados de condições de realizarem operação portuária de transferência de combustíveis líquidos (exceto GLP) do / para modo aquaviário. Registre-se que, nas condições operacionais atuais, apenas o terminal da Transpetro realiza esse tipo de operação – único classificado como terminal aquaviário perante a ANP, enquanto os outros dois ativos, enquadrados como base de distribuição, não o fazem. A implementação dessa medida, como detalhado na Seção C dos três estudos, consiste no estabelecimento de um conjunto de dutos, de uso comum dos três terminais, que conecta o píer do TGL aos terminais e/ou dutos de uso exclusivo de cada terminal, conforme o caso. Esses dutos caracterizam-se como ativo público de uso compartilhado, podendo ser operados diretamente pela Autoridade Portuária, assegurando, assim, isonomia entre os três terminais a operarem cargas destinadas e/ou provenientes do modo aquaviário do porto.

Uma segunda medida, que deriva da primeira, é o estabelecimento de Movimentação Mínima Exigida (“MME”) para o arrendatário vinculada à transferência de combustíveis líquidos (exceto GLP) do / para modo aquaviário. Atualmente, a MME é definida para operações que utilizem o arrendamento, o que dá margem para eventualmente se contabilizar movimentação de cargas não provenientes de operação portuária feita pelo arrendatário, mas sim por outro terminal nas adjacências que faz o transbordo de cargas de/para o modo aquaviário e, em seguida, recebe/envia cargas para a instalação portuária na qual se aferirá a MME. Tal dinâmica operacional ocorre na atualidade no Porto de Maceió entre o terminal da Transpetro, que faz a operação de embarcações e se enquadra como terminal aquaviário pela ANP, e os terminais de Vibra e pool de distribuidores, que não fazem a transferência da carga de / para o modo aquaviário, e são bases de distribuição²⁴.

A terceira medida, de cunho regulatório, consiste em estipular explicitamente em contrato a obrigação ao arrendatário de atendimento não discriminatório de usuários do terminal. Para tanto, propõe-se recepcionar o racional da proposta de inserção do clausulado sugerido pela ANP, que consta da minuta de contrato submetida à consulta pública da área PAR50, do Porto de Paranaguá, como obrigação da arrendatária, a saber:

“7.1.2.5 Prestar serviços portuários aos usuários em bases não discriminatórias, observados os parâmetros de prestação de serviço adequados contidos na legislação pertinente e neste contrato:

7.1.2.5.1 Considera-se como discriminatória a prática de preços diferenciados entre usuários que movimentem cargas em condições similares.

7.1.2.5.2 A agência reguladora poderá, motivadamente, determinar obrigações à arrendatária, observadas as limitações operacionais e técnicas existentes, sempre que houver recusa ilegítima de prestação de serviço, bem como prática de preços discriminatórios ou abusivos.

²⁴ Sem entrar no mérito se os atuais contratos possuem ou não MME.

Seção B1 – Análise Concorrencial

7.1.2.5.3 Na determinação dos preços e na concessão de descontos, a arrendatária deverá observar os princípios da impessoalidade, da isonomia e da proporcionalidade.”

Uma quarta medida, também regulatória, que visa a apoiar o atendimento não discriminatório, reside na previsão das condições mínimas de prestação de serviço aos usuários. Para a implementação dessa obrigação, será disposto clausulado específico que exija a publicação pela arrendatária em seu sítio eletrônico: (i) do prazo para a resposta ao pedido de prestação de serviços, não superior a cinco dias; (ii) das condições de prestação de serviço a terceiros; e (iii) das tarifas de referência para os serviços estipulados. Adicionalmente, a arrendatária deverá manter cópias dos pedidos de acesso ao terminal, as respectivas respostas e outros documentos correlatos, para fins de acompanhamento periódico pela Antaq do comportamento do agente econômico que explora o terminal.

Diante das medidas apresentadas, e considerando (i) as competências concorrentes de Antaq e ANP sobre os terminais portuários granéis líquidos combustíveis, (ii) a diretriz de política pública MInfra, já adotada nas demais outorgas do Programa de Arrendamentos Portuários, para que Antaq nos contratos de arrendamento se atenha aos temas de sua alçada, facilitando a atuação das demais autoridades competentes, como a ANP, (iii) a atribuição da ANP para realizar o enquadramento regulatório de terminais portuários como terminais aquaviários e (iv) o endereçamento da preocupação com acessos de terceiros ao terminal aquaviário por medidas de obrigação de investimentos e regulação contratual, entende-se não ser cabível realizar vinculação explícita à norma da ANP – Portaria ANP nº 251/2000 - no contrato de arrendamento, como recomendado pela mencionada agência reguladora e pelo TCU.

Outro ponto destacado na avaliação da ANP é o seu entendimento de que verticalização leva ao fechamento de mercado. Pontue-se que, na visão do Cade, o processo de verticalização com terminais portuários representa um dos elementos de barreiras à entrada ao mercado de distribuição de combustíveis no país²⁵. A ANP acrescenta que a atual conformação do mercado de *downstream* de óleo e gás não favorece o registro frequente de reclamações por parte de terceiros quanto a negativas de acesso a terminais portuários.

De qualquer forma, o Cade publicou recentemente, em maio/2022, o documento “Cadernos do Cade: Mercados de Distribuição e Varejo de Combustíveis Líquidos”²⁶, que atualiza a jurisprudência e apresenta casos de ACs e Processos Administrativos (“PAs”) relativos a condutas anticompetitivas nos mercados de distribuição e revenda de combustíveis líquidos. Nessa publicação, que apreciou decisões do órgão antitruste entre 2013 e 2021, não foram identificadas qualquer condenação de práticas anticompetitivas ou apontamento de riscos concorrenciais em casos concretos decorrentes da integração vertical entre os mercados de terminais portuários (à montante) e distribuição de combustíveis (à jusante).

Pontue-se que, em um precedente específico, o Cade avaliou a verticalização em tela, no já mencionado AC nº 08700.006444/2016-49²⁷, especificamente no PARECER Nº 1/2017/CGAA4/SGA1/SG. Nesse parecer, o segmento de movimentação e armazenagem de granéis líquidos combustíveis foi qualificado como um mercado relevante

²⁵ “Não obstante, as grandes distribuidoras pertencem a grupos econômicos que são proprietários da maior parte dos terminais portuários autorizados a movimentar combustíveis líquidos no país, o que (...) é determinante para a existência de barreiras à entrada e de dificuldades por parte das distribuidoras menores em oferecer efetiva contestação frente às grandes.”. Fonte: PARECER Nº 1/2017/CGAA4/SGA1/SG - AC nº 08700.006444/2016-49 – AC Ipiranga – Alesat (reprovado).

²⁶ Disponível em: https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/cadernos-do-cade/Caderno_Mercados-de-distribuicao-e-varejo-de-combustiveis-liquidos.pdf - acesso em 23/05/2022.

²⁷ Entre Ipiranga e Alesat, operação reprovada pelo Tribunal do Cade, em 2017.

Seção B1 – Análise Concorrencial

específico, à montante do de distribuição, e, no decorrer da análise, não se observou que o caso concreto da referida integração vertical ensejava riscos concorrenciais. Ademais, além de não terem sido identificados precedentes de condenações a integração vertical entre os mercados de terminais portuários e distribuição de combustíveis, convém colocar que a verticalização não representa um ilícito concorrencial *per se*, devendo ser analisado caso a caso, por intermédio da regra da razão, de acordo com os referenciais de análise do SBDC.

Feitas essas considerações do quadro geral sobre as verticalizações, passa-se para o caso concreto. O mercado de terminais portuários dedicados a graneis líquidos (exceto GLP) em Alagoas foi, até recentemente, integralmente verticalizado ao de distribuição de combustíveis, contando com terminais da (i) Transpetro – do grupo Petrobras; (ii) Vibra – a partir de agosto de 2021²⁸, sendo até essa data a BR Distribuidora do grupo Petrobras; e (iii) pool formado pelas distribuidoras, Ipiranga, Raizen e Vibra²⁹. Note-se que as distribuidoras que exploram os terminais portuários em Alagoas, individualmente ou reunidas, são as de alcance nacional, conforme discutido no **item “a” desta seção**.

Cabe colocar que, em determinados mercados, distribuidoras de alcance regional tem condições de disputar com as nacionais a outorga de terminais portuários. Na própria região Nordeste, há o exemplo de terminais explorados pelos grupos econômicos das empresas Dislub e Temape explorando instalações portuárias no Porto de Suape, que, no segmento da distribuição, classificam-se como distribuidoras de alcance regional. Tal evidência aponta que a competição no mercado à jusante, de distribuição de combustíveis em Alagoas, tem condições de ser transposta para o mercado à montante, de terminais portuários, tanto por intermédio de participações individuais no certame, quanto pelo uso da ferramenta de formação de consórcios para fins competitivos. Por exemplo, pelo menos duas distribuidoras regionais podem se unir para disputar a outorga do terminal e equiparar forçar com as distribuidoras nacionais individualmente - pelas regras do certame, a serem detalhadas na **Seção 7**, distribuidoras de alcance nacional não poderão se consorciar entre si. Outra possibilidade é a união de distribuidoras regionais com distribuidoras nacionais em consórcio, desde que participação de mercado do grupo não alcance 30%, conforme será explicado na **Seção 7**.

Pela ótica da regulação da ANP, as infraestruturas de movimentação e armazenagem de combustíveis no Estado de Alagoas é formada por um terminal aquaviário e duas bases de distribuição, sem qualquer outro ativo de logística das distribuidoras no mercado. O suprimento de combustível no referido estado pelo modo aquaviário responde na atualidade por 40% da oferta do mercado, participação essa que referenciou a previsão de demanda prevista no EVTEA para os três terminais a serem outorgados. Pontue-se que, pelas informações apuradas junto às publicações e informações públicas do Cade, não há investigações e/ou condenações de agentes econômicos nos mercados relevantes verticalmente integrados de terminais portuários e de distribuição de combustíveis em Alagoas.

Em um cenário hipotético que as três áreas sejam outorgadas a players verticalizados com o mercado de distribuição de combustíveis, a conformação de mercado presente até agosto de 2021 permanece, isto é, o mencionado cenário não amplia as preocupações concorrenciais atuais no mercado de terminais portuários. Além disso, como o mercado será integralmente reconfigurado, nenhum incumbente ficará com participação de mercado superior ao *market share* para cada uma das áreas a ser outorgada, nos termos da **Tabela 3** da **Seção 4.2**.

²⁸ Fonte: <https://www.poder360.com.br/brasil/br-distribuidora-anuncia-novo-nome-e-passa-a-se-chamar-vibra-energia/> - acesso em 23/05/2022.

²⁹ Na atualidade, com a Vibra não mais pertencendo ao grupo Petrobras, o terminal da Transpetro é verticalmente integrado ao mercado de fornecimento de combustíveis (exceto GLP) na região de influência da RNEST e portos de Suape e Maceió.

A despeito das mudanças estruturais esperadas para o mercado, não se observa no caso concreto dos ativos do Porto de Maceió qualquer especificidade que o diferencie do caso geral da integração vertical entre terminais portuários e distribuidores de combustíveis, que, em princípio, não possui precedentes de condenações ou aplicação de remédios estruturais e/ou comportamentais nos casos concretos analisados pela autoridade antitruste nacional.

Diante do cenário apresentado sobre a verticalização em análise, é compreensível a preferência da ANP para que os arrendatários das áreas MAC11A, MAC11 e MAC12 sejam operadores logísticos, opção também considerada recomendável pelo TCU, haja vista as esperadas mudanças estruturais no mercado de *downstream* de óleo e gás e a provável redução de barreiras à entrada aos mercados de fornecimento de combustíveis (exceto GLP) e de distribuição de combustíveis (exceto GLP), caso não haja verticalização com o mercado de terminais portuários. Não obstante, a avaliação do caso concreto, sob a regra da razão, pelos referenciais do SBDC, não justifica que se estabeleçam restrições ou vedações a participações de agentes econômicos no certame em virtude de riscos concorrenciais do ambiente pós-outorga tendo por causa a integração vertical entre os mercados de terminais portuários e distribuição de combustíveis.

Entende-se que o posicionamento da ANP aproxima-se de uma diretriz de política pública para contribuir com as modificações no mercado *downstream* do óleo e gás, que tem por direcionadores o TCC e a mudança da estratégia de negócios do grupo Petrobras de concentrar seus investimentos no segmento exploração e produção, especialmente na camada pré-sal³⁰. Todavia, a política pública do setor portuário no programa de outorgas portuárias – arrendamentos e concessões – é a de liberdade de participação dos agentes econômicos nos certames – objetivo de competição “no” leilão, apenas restringindo grupos econômicos da disputa em caso de evidências de riscos concorrenciais no caso concreto – objetivo de competição pós-leilão, o que não foi o caso dos terminais portuário do Porto de Maceió.

Por esse motivo, os documentos jurídicos dos arrendamentos das áreas MAC11A, MAC11 e MAC12 buscam endereçar, via edital e contrato, os principais aspectos dos problemas concorrenciais apontados pela ANP, mantendo, por outro lado, a política do programa de arrendamentos portuários de restringir a participação de empresas nas licitações com a máxima cautela e mínima intervenção necessária.

6. Possíveis riscos à competição no leilão

Com base no Guia AIC-TP, a formação de consórcios em licitações deve ter finalidade competitiva. Agentes econômicos, incluindo controlada e controladora, que já atuam no mercado de terminais portuários no Porto de Maceió ou possuem *market share* representativos em mercados verticalmente integrados ao MR objeto desta análise – avaliados nas Seções 5.1., 5.2.1. e 5.2.2. – possuem, no entendimento desta empresa, condições técnico econômico-financeiras de participarem de forma isolada nos certames das áreas MAC11A, MAC11 e MAC12, se assim desejarem. Dessa forma, caso esses grupos econômicos se reúnam em consórcio entre si, considera-se que tal união de empresas gera o risco concorrencial de arrefecimento da competição pelo objeto da outorga, no processo licitatório.

³⁰ Fonte: Petrobras. Disponível em: <https://petrobras.com.br/fatos-e-dados/planejamento-investimentos-e-retorno.htm> - acesso em 24/05/2022.

Seção B1 – Análise Concorrencial

Com base nessa referência, entende-se haver riscos à competição no leilão caso se forme consórcios entre dois ou mais grupos econômicos verticalmente integrados que atuem nos seguintes mercados: (i) exploração e produção de petróleo bruto *onshore* no Estado de Alagoas; (ii) refino de petróleo na região de influência da RNEST; e (iii) distribuição de combustíveis, exceto GLP, no Estado de Alagoas. Dos três mercados referenciados, dois deles, “i” e “ii”, são monopólios por parte dos grupos econômicos da Origem Energia – conforme discussão da [Seção 5.1](#) – e de Petrobras – nos termos da [Seção 5.2.1](#), respectivamente. Já para o terceiro mercado, “iii”, a preocupação concorrencial se dá quando a participação de mercado dos players atinge 30% (trinta por cento) - isolados ou reunidos em consórcio, tendo por base regulamentação do Cade³¹.

Esclarece-se que consórcio de entre um agente econômico dos grupos econômicos verticalmente integrados e de participação de mercado representativa com outro(s) grupo(s) não verticalmente integrados – ou verticalmente integrados, mas com *market share* não representativo - não representa um problema concorrencial, por permitir o ingresso de novos grupos econômicos na licitação.

7. Conclusão e encaminhamentos

Diante do exposto, as conclusões da análise concorrencial para a outorga das áreas MAC11A, MAC11 e MAC12 são as seguintes:

- a) na frente de competição após o leilão:
 - quanto a sobreposições horizontais, havendo a divisão em três áreas e buscando-se a atuação de três agentes econômicos distintos, em regra, nessas áreas, afasta-se o risco concorrencial;
 - quanto às integrações verticais, há a possibilidade de preocupações concorrenciais pelo não atendimento de terceiros pelos terminais portuários verticalmente integrados ao titular da RNEST ou ao distribuidor de combustíveis com atuação em Alagoas, contudo não há elementos contundentes para se afirmar que existam preocupações concorrenciais na avaliação do caso concreto;
- b) na frente de competição no leilão:
 - possibilidade de reunião de players em consórcio, que poderiam ingressar isoladamente no certame e que atuam em mercados verticalmente integrados à montante e à jusante, tem o risco de reduzir a competitividade pelo objeto da licitação.

A partir das conclusões alcançadas, os encaminhamentos são os seguintes:

- a) divisão em três áreas - MAC11A, MAC11 e MAC12;
- b) não outorgar mais de uma área ao mesmo agente econômico (incluindo grupo econômico), em regra;
- c) exigir movimentação aquaviária de cada terminal, estabelecendo MME para o grupo de produtos;
- d) prever em contrato atendimento não discriminatório de terceiros;
- e) prever em contrato mecanismos de transparência para: (i) o atendimento de terceiros; e (ii) permitir o acompanhamento do comportamento da arrendatária, para fins de regulação da Antaq; e

³¹ Nos termos do inciso IV, do art. 8º, da Resolução Cade nº 2/2012: “Art. 8º São hipóteses enquadráveis no Procedimento Sumário, as seguintes operações: (...) V - Baixa participação de mercado com integração vertical: nas situações em que nenhuma das requerentes ou seu grupo econômico comprovadamente controlar parcela superior a 30% de quaisquer dos mercados relevantes verticalmente integrados.”

Seção B1 – Análise Concorrencial

- f) proibir consórcios entre dois ou mais grupos econômicos verticalmente integrados que atuem nos seguintes mercados: (i) exploração e produção de petróleo bruto *onshore* no Estado de Alagoas; (ii) refino de petróleo na região de influência da RNEST; e (iii) distribuição de combustíveis, exceto GLP, no Estado de Alagoas, desde que a soma das participações de mercado das distribuidoras alcance 30%.

Quanto ao encaminhamento “b”, há exceção quando um proponente tenha apresentado o maior valor de outorga para, pelo menos, dois dos leilões referentes às áreas MAC11A, MAC11 e MAC12, e esse proponente tenha optado por uma das áreas e, para as demais, não haja propostas com segundo maior Valor de Outorga para a(s) área(s) não escolhida(s). A motivação dessa medida é evitar leilões desertos.

Com relação ao encaminhamento “f”, faz-se necessário identificar os agentes econômicos que sofrerão restrição no seu direito a formar consórcios. Para tanto, será previsto apêndice específico no Edital contendo a relação dessas empresas e correspondentes participações de mercado.

Outra contribuição da análise concorrencial é a definição das etapas da sessão pública do leilão. Para os leilões MAC11 e MAC12, optou-se pelo modelo tradicional do programa de arrendamentos portuários, de proposta fechada, seguida pelo leilão em viva-voz. Já para o leilão do MAC11A, foi estabelecida exclusivamente proposta fechada. Isso porque há o entendimento de que o leilão da área MAC11A terá mais potenciais interessados do que os outros dois certames, por conta do atendimento ao mercado de terminais portuários para granéis líquidos petróleo bruto em Alagoas. Pontue-se que a alternativa exclusiva da proposta fechada já foi testada recentemente no programa de arrendamentos portuários, no modelo empregue no terminal STS08A, que também abarcou o mercado de petróleo bruto e combustíveis no mesmo terminal. Por esse modelo, busca-se extrair lance mais próximo ao preço de reserva dos grupos proponentes.

Ademais, dadas as dificuldades em se obter dados atualizados da previsão de demanda de petróleo bruto dos campos maduros explorados pela Origem Energia por parte da petroleira, como recomendado pelo TCU, avalia-se que a definição do vencedor do certame em proposta fechada, sem lances viva voz, colabora para a mitigação de eventuais assimetrias existentes nos resultados econômico-financeiros da modelagem em relação à demanda do empreendimento atribuída por cada proponente. Isso porque os proponentes – sendo a Origem Energia um potencial – em virtude do critério da proposta fechada, teriam incentivos em apresentar lances no leilão mais próximos a seus preços de reserva.

No que se refere à sequência dos leilões, propõe-se que o certame do MAC11A seja realizado primeiro, haja vista o critério diferenciado em relação ao demais. Para os restantes, a sequência do leilão é indiferente. Registre-se que a ANP solicitou avaliar a alternativa de leilões simultâneos. Não obstante, entende-se que a modelagem estipulada é suficiente para atingir aos objetivos de política pública almejados pelo Poder Concedente.

Anexos

- a) NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 26/2021/ANP, de 27/08/2021
- b) Guia para Análise de Impacto Concorrencial de Novas Outorgas de Terminais Portuários ("Guia AIC-TP") - versão 1