

EDITORIAL*

O mercado de derivados de petróleo no Brasil: a falta que a concorrência faz

Nos últimos meses, a balança comercial brasileira tem sido desequilibrada pelas importações de derivados de petróleo. O aumento das importações de gasolina e óleo diesel, juntamente com o aumento das importações de óleo cru, demonstram o momento delicado que o setor de *downstream* no Brasil atravessa.

Paralelo a isso, a nova política de reajustes de preços de combustíveis da Petrobras, em vigor desde julho de 2017, tem causado uma série de indagações entre especialistas no assunto e também entre os consumidores finais. Com alterações que chegam a ser diárias, os preços da gasolina e do diesel estão alinhados conforme variações do mercado internacional e do câmbio. O fato é que, desde o início da política, os preços já subiram mais de 15% e, por mais que a Estatal brasileira coloque que a sua intenção seja a de aumentar a competitividade da companhia e incentivar a entrada de investidores no país, principalmente no setor de *downstream*, sabe-se que existem desafios relevantes atrelados a esta política. Diante desse cenário e, culminado com a greve dos caminhoneiros em maio de 2018, o governo e a Petrobras tomaram medidas[1] que podem ter colocado em risco as margens do setor, possivelmente afetando a oferta de combustíveis nos próximos meses (FGV Energia, Boletim de Conjuntura 2018).

Apesar de a Petrobras ter anunciado em maio o seu modelo de desinvestimento no setor de refino, com a busca de parceiros para as refinarias Abreu e Lima (RNEST), Landulpho Alves (RLAM), Alberto Pasqualini (Refap) e Presidente Getúlio Vargas (Repar), o processo foi suspenso pelo STF no início de julho. A decisão do Tribunal vai de encontro à decisão do Cade de dar fim ao monopólio do refino no país pela Petrobras. Essa é a discussão em pauta no momento e que gera grandes incertezas aos possíveis investidores dispostos a entrar nesse mercado.

[1] Entre essas medidas, o governo federal anunciou uma redução no preço do óleo diesel rodoviário de R$0,46/litro, alcançada por meio da redução de tributos e subvenção paga pela União. Desse total, R$0,16 correspondem a uma diminuição de impostos e a união subsidia os outros R$0,30/litro. A Petrobras não subsidiará o preço do diesel nem incorrerá em prejuízo pois será ressarcida pela União. A redução será mantida por 60 dias e, após o prazo, ajustes no preço do diesel serão mensais (Petrobras, 2018).

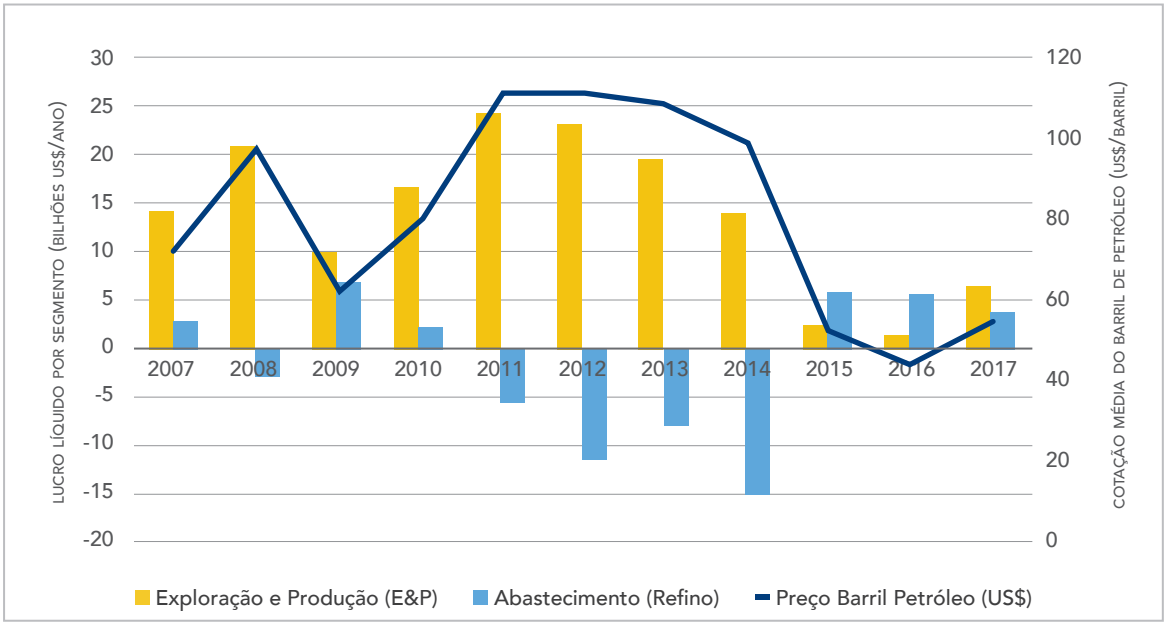
Para analisar a configuração do mercado atual vale destacar que o parque de refino brasileiro tem algumas características peculiares. Em primeiro lugar, ele é majoritariamente controlado por uma única empresa, que também é a principal produtora de petróleo do país – a Petrobras. Desta feita, a lógica para a construção de refinarias da Petrobras (17 no total) foi a de minimização do custo do abastecimento nacional com a integração do sistema produtivo de óleo ao de refino (Szklo e Uller, 2008). Além disso, segundo os mesmos autores, o parque de refino nacional é focado em destilados médios, especialmente diesel, muito em função do peso do modal rodoviário dentro do setor de transportes.

Grande parte do parque de refino instalado no Brasil foi concebido nas décadas de 1960 e 70 em um contexto muito diferente do atual. Com esquemas de refino voltados à produção de gasolina e preparadas para o processamento de petróleos leves, a alteração do perfil do mercado consumidor para diesel e a descoberta de petróleos intermediários e pesados no país demandaram a implantação de uma maior capacidade de conversão de frações pesadas em derivados mais leves (unidades de fundo de barril) e também de novas unidades para atender às especificações mais restritivas de derivados, o que acabou aumentando a complexidade do parque (Szklo e Uller, 2008).

Recentemente, no período de 2011 a 2014, a Petrobras registrou prejuízo líquido acumulado de 41 bilhões de dólares no segmento de refino. Isso porque a demanda por combustíveis era crescente ao mesmo tempo em que o custo do petróleo (insumo necessário à produção de diesel e outros derivados) aumentou substancialmente no mesmo período. A cotação média do barril de petróleo, que em 2009 era de 61 dólares, passou para 110 dólares em 2011. Entre 2011-2014 as cotações do barril de petróleo se mantiveram acima dos 100 dólares por barril.

Entretanto, com a queda dos preços no mercado internacional (Figura 1) a partir de 2014, percebeu-se o maior estrangulamento das margens de refino, e o setor passou a ter seus prejuízos

Figura 1: Lucro líquido E&P e Refino Petrobras e cotação média do barril de petróleo de 2007 a 2017.



Fonte: FORM 20-F Petrobras

Como dito, depois de muitos anos de preços controlados, a Petrobras adotou, em julho de 2017, uma nova política de preços para os combustíveis de suas refinarias. Na visão dos especialistas, a medida visa tornar a produção de derivados no Brasil mais atraente para outros concorrentes refinadores. Ela afasta as decisões políticas da mesa e traz uma garantia de que eles não precisarão, em algum momento, vender o produto abaixo do preço de custo e inviabilizar seu negócio só para acompanhar a empresa líder.

Segundo Queiroz (2018)[2], é correto perseguir o alinhamento dos preços domésticos com relação aos internacionais. Os preços devem estar alinhados com a estrutura de custos e com a evolução dos preços internacionais, e revisados com periodicidade pré-determinada, visando transparência tanto para as decisões dos consumidores quanto para as decisões de investimento das empresas no *downstream*. Sem transparência e previsibilidade com relação ao comportamento dos preços, inviabiliza-se a possibilidade de uma empresa entrante estabelecer um cálculo econômico que aponte uma taxa de retorno adequada num investimento tão intensivo em capital e de longo tempo de maturação, como é o requerido na indústria do refino. Logo, não é por acaso que este segmento, sua infraestrutura e logística para movimentação de produtos permanecem fortemente concentrados com monopólio da Petrobras. A incerteza histórica com relação ao comportamento dos preços domésticos inibe a entrada de outros agentes (QUEIROZ, 2018).

Não cabe no escopo deste artigo discutir os equívocos e os acertos da política de preços da Petrobras, mas vale destacar que o aumento da frequência destes reajustes, que se tornaram diários nos últimos meses, minou a resistência do mercado ainda mais quando, simultaneamente, os preços do petróleo no mercado internacional subiram com mais vigor. Preços são instrumentos de política energética e envolvem o uso da estrutura tributária, presente nos preços de derivados de todos os países, que têm sempre fins redistributivos, sejam entre os diferentes agentes econômicos, sociais ou regionais. Apesar da carga de tributos elevada, não existe no Brasil uma política funcional de preços dos derivados e, portanto, a arrecadação serve primariamente às necessidades fiscais.

"Todos os Estados nacionais, inclusive os mais ardentes defensores do liberalismo econômico, se preocupam com o abastecimento energético"[3]. No plano internacional, não faltam exemplos, em países industrializados e emergentes, que revelam que problemas ou rupturas dos fluxos de suprimento de energia costumam ter impactos econômicos e sociais graves, com repercussões significativas e negativas para as autoridades governamentais. A concentração de mercado hoje existente no setor de refino no Brasil; o fato de que a existência dessa exige um tratamento específico e excepcional, enquanto persistente essa situação de monopólio de fato; adicional as constantes alterações do preço do petróleo e da taxa de câmbio, quando repassadas diariamente ao consumidor final, geram incerteza, insegurança e instabilidade para o mercado e os consumidores.

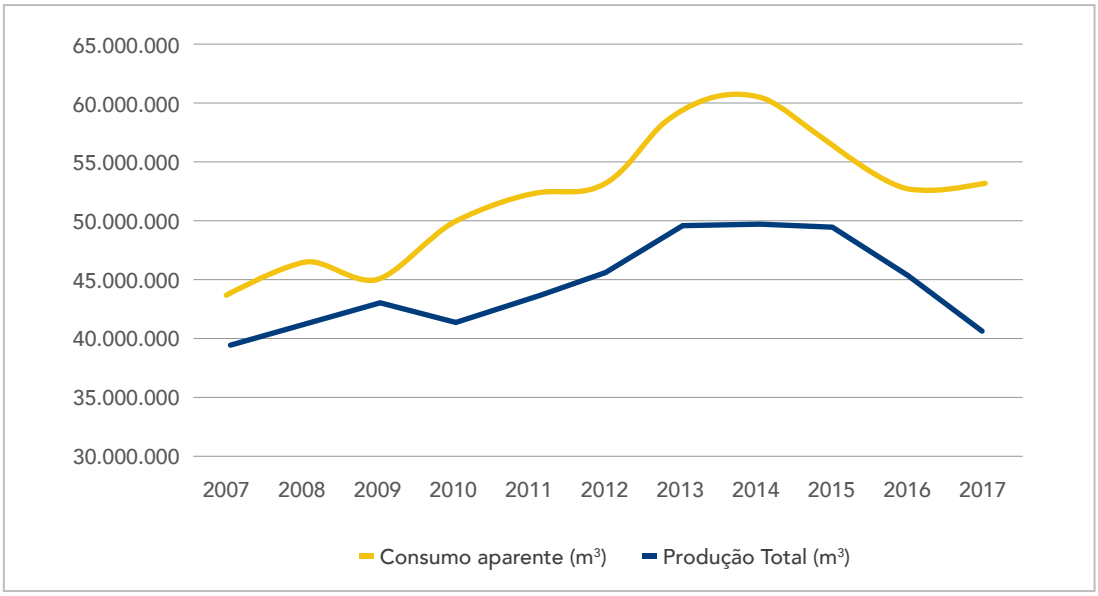
No caso específico do diesel, por exemplo, avaliando-se a produção de 2009 a 2013 nas refinarias, observa-se que ela ocorreu mediante aumento

2 Blog Infopetro, 2018

3 Professor Jean-Marie Martin na primeira frase do seu livro sobre economia e política da energia.

das cargas de petróleo e ajustes operacionais que permitiram tal acréscimo de produção. O teto de produção foi observado entre 2013-2015, quando o parque de refino operou próximo da sua capacidade máxima, e nos permite inferir que a capacidade de produção de diesel nas refinarias é próxima dos 50 milhões de m³/ano (se considerarmos a entrada em operação da RNEST em 2014, o limite máximo estimado é de 53 milhões de m³ de diesel/ano).

Figura 2: Consumo e Produção de Diesel no Brasil 2007-2017



Fonte: Elaboração própria com dados ANP, 2018

A análise dos dados nos permite concluir, então, que as refinarias brasileiras não têm capacidade de suprir o mercado de diesel nos próximos anos, pois a demanda é maior do que a capacidade instalada para produção há quase duas décadas pelo menos. Até início de 2018, não havia previsão de investimentos em novas refinarias ou de ampliações das unidades existentes. Projetos como as refinarias Premium I e II (refinarias que seriam erguidas no Maranhão e Ceará, respectivamente) foram abandonados pela Petrobras e as obras do segundo trem da RNEST e da refinaria do COMPERJ (Itaboraí-RJ) foram retomadas de forma lenta. Chega-se à conclusão, dessa forma, que se recorrerá cada vez mais à importação.

Em suma, para ampliar a oferta doméstica de diesel, e do demais combustíveis, são necessários vários movimentos conjuntos no setor de *downstream* no país como:

- Ampliação das atuais refinarias (bem como a conclusão das novas unidades em construção)[4];
- Abertura efetiva do mercado buscando a concorrência entre refinadores no setor[5];
- Estabelecimento de um período mínimo para repasse do reajuste (o que não significará interferência na formação do preço, que continua sendo livre);
- Intervenção regulatória, necessária enquanto houver o monopólio de fato por configurar uma

falha de mercado, ou, pelo menos, até que haja alteração no atual modelo tributário;

- Aumento da mistura de biodiesel (que hoje é 10% do diesel vendido nos postos de abastecimento), por ser uma forma de atenuar a necessidade de aumento da produção do combustível fóssil;
- Incentivo ao consumo de etanol, fazendo-se mister a concorrência interenergética, antecipando-se até a entrada em larga escala dos veículos elétricos no país;
- Mudanças no modal logístico, com maior investimento em ferrovias, por exemplo.

A política de preços da Petrobras continuará sendo alvo de muita discussão, dado que a estatal concentra 98% da capacidade de refino do pais e tem alta influência nos preços do mercado brasileiro. Aumentos na cotação do barril de petróleo e/ou desvalorização do real frente ao dólar tenderão a acirrar a discussão política a respeito do papel da estatal no mercado de combustíveis. É premente e imperiosa a necessidade de se criar um ambiente mais aberto, dinâmico e competitivo, garantir acesso a terceiros na infraestrutura, harmonizar os programas de desenvolvimento, reestruturar a atmosfera regulatória e rever a carga tributária brasileira e sua aplicação para a manutenção do bem-estar econômico do país.

* Este texto não deve ser citado como representando as opiniões da Fundação Getulio Vargas (FGV). As opiniões expressas neste trabalho são exclusivamente da equipe de pesquisadores do grupo FGV Energia.