

OPINIÃO

Aprendizado com a política de preços dos derivados de petróleo

*Por Lauro Valdir de Souza**

Sem dúvida a política de preços de derivados no Brasil vem sendo muito discutida, principalmente, após a greve dos caminhoneiros. É importante analisar que fatores levaram ao acirramento entre a visão dos caminhoneiros, refinadores (no caso a PETROBRAS) e distribuidores de derivados de petróleo. Isto decorreu de um conjunto de razões que aconteceu de forma concomitante, senão vejamos:

1. Aumento dos preços do petróleo e dos combustíveis no mercado internacional concentrado em um período muito curto;

2. Embora o marco regulatório do segmento do mercado de derivados esteja aberto à competição desde 2002 - importações, exportações e preços - a PETROBRAS de 2003 a 2014 não teve autonomia para estabelecer suas políticas de preços de derivados. Neste período os preços foram controlados pelo Governo. Somente em 2009 foram praticados preços acima dos internacionais, após à crise econômica mundial de 2008. No período 2011-2014 quando retornaram os preços elevados do petróleo (atingindo mais de U$ 140,00/bbl) os preços dos derivados no Brasil estiveram praticamente congelados neste período. A tragédia desta prática é bem conhecida: nenhum agente importava derivados porque os preços domésticos eram inferiores aos do exterior. Por outro lado, a PETROBRAS foi obrigada a abastecer o mercado com prejuízo, seja maximizando o processamento de petróleo em suas refinarias e complementando com importação de derivados;

3. Somente a partir de outubro de 2016 a PETROBRAS vem estabelecendo seus preços de acordo com a flutuação dos mesmos no mercado inter-

nacional; veja então que somente na gestão do Presidente Pedro Parente é que foi iniciada uma trajetória de política de preços que deveria ter sido iniciada em 2002, quando houve a abertura do mercado decorrente da vigência da lei 9478/97, que quebrou o monopólio estatal do petróleo, até então executado somente pela PETROBRAS (refino, importação e exportação de derivados dentre outros segmentos);

4. A política de preços da PETROBRAS, no entanto, extrapolou ao passar a realizar flutuações diárias dos preços (sem necessidade segundo os especialistas) e em patamares acima da paridade de importação. Esta prática gerou imprevisibilidade nas cotações dos preços pelas distribuidoras, nos postos de serviço e a nível dos caminhoneiros. Além de ociosidade na carga processada das refinarias da PETROBRAS;

5. A decisão de greve pelos caminhoneiros também foi influenciada pela menor demanda de transporte em consequência do baixo nível de atividade econômica no Brasil, que patina em passos lentos para sair de uma recessão econômica sem precedentes desde 2015-2016.

A pergunta que vem à tona é como evitar que ocorra nova ameaça ao abastecimento de derivados no país, tal como ocorreu na greve dos caminhoneiros em maio de 2018. O Governo Temer solicitou apoio da ANP para buscar uma solução, mas nada relevante foi proposto. Será que o CADE tem condições, como vem sendo mencionado na mídia, de propor alguma alternativa?

Alguns pressupostos são imprescindíveis para consolidar a política de preços de derivados de petróleo no Brasil:

1. Na medida em que o marco regulatório escolhido pela sociedade é mercado de livre concorrência e o país é dependente de importações de derivados, não tem sentido econômico estabelecer uma política de preços domésticos sem considerar os preços e as flutuações no mercado internacional; até pelo tamanho do mercado de derivados brasileiro (7º maior do mundo) e volume de importações necessárias; a alternativa seria criar subsídios? Vários países emergentes estão na direção inversa, realizando esforços para acabar com subsídios nos combustíveis (China, Indonésia, Malásia, Índia), como medida em linha com a busca de um mundo mais sustentável na área de energia (menores emissões);

2. A carga tributária dos derivados (gasolina e diesel) é muito elevada, muito próxima dos países desenvolvidos europeus e quando os preços ex-refinarias se elevam, os tributos contribuem para aumentar o impacto dos preços a nível do consumidor e isto é crítico quando ocorre uma coincidência de fatores, tal como no ano passado; neste componente dos tributos é que se pode buscar a utilização de um imposto compensatório flutuante, por meio de uma adaptação da CIDE-Combustíveis (Lei 10.336/2001), de forma que "se os preços se elevarem acima de um determinado % acordado nos preços ex-refinarias em um determinado número de dias (semanas ou meses), parte do aumento poderia ser coberto pela CIDE; em contrapartida, quando os preços baixarem em percentuais mais elevados que a "banda" acordada, parte do decréscimo nos preços iria para a CIDE e não para o consumidor. Embora a CIDE quando foi criada tinha por objetivo cobrir subsídios de derivados de petróleo e do etanol, bem como financiar infraestrutura de transporte, passaria a desempenhar esta função de pulmão, que é muito praticada em outros países.

Concluindo, na verdade a prática de preços livres é algo novo no Brasil e é natural que alguns ajustes de percurso tenham que ser desenvolvidos.

Se a sociedade, por meio de seus representantes no Congresso Nacional, decidiu que o mercado de livre concorrência é o que deve ser adotado então os órgãos reguladores têm que criar os mecanismos necessários para que haja a concorrência e os consumidores sejam beneficiados. No entanto, não devemos nos enganar que as empresas que atuam nos segmentos de refino e de distribuição de derivados de petróleo, em qualquer país, mesmo que não exerçam monopólios estatais, tendem a atuar de forma muito oligopolizada. Mesmo nos EUA isto ocorre. Um exemplo foi em 2015-2016 quando os preços de petróleo caíram para U$ 40.00/bbl as margens de refino subiram muito, ou seja, houve condições para abocanhar parte da queda, não repassando ao consumidor. Em consequência, os lucros do segmento *downstream* das *Majors* privadas compensaram as perdas do E&P (algumas tiveram prejuízo como a Shell, por exemplo).

Outro exemplo de uma atuação oligopolizada, que está ocorrendo após a greve dos caminhoneiros, período em que os preços dos derivados de petróleo voltaram a cair, em decorrência da queda dos preços do petróleo (era quase US$ 80.00/bbl e baixou para US$ 55.00/bbl). As três maiores distribuidoras (BR, Raízen e Ipiranga) estão perdendo *market-share* para as menores (regionais e as denominadas de "bandeira branca"). Segundo analistas financeiros, esta perda de mercado é porque as três maiores distribuidoras estão incorporando parte das quedas dos preços ex-refinarias em suas margens. Por outro lado, as pequenas distribuidoras estão ganhando *market-share*, porque praticam melhores preços junto aos postos de serviços, via importação de derivados. Será que este movimento está prejudicando os consumidores? Se a qualidade dos produtos importados for equivalente à das três grandes distribuidoras, os consumidores estão sendo beneficiados. Além disso, as pequenas distribuidoras estão se fortalecendo, o que é salutar para o mercado competitivo.

A prática de política de preços dos derivados no Brasil alinhada com os preços internacionais também é um pressuposto básico para a competitividade do segmento de biocombustíveis, que no período 2011-2014 passou por maus momentos com o fechamento de usinas face ao congelamento dos preços de gasolina e diesel. Mesmo que o modelo de negócios de etanol esteja atrelado à *commodity* do açúcar, onde o Brasil é o maior exportador mundial.

Embora a Petrobras detenha uma posição dominante como o único refinador do país, além de vantagens competitivas enormes porque produz petróleo e tem logística próxima aos principais pontos do mercado, não tem o poder do mercado. Ou seja, se praticar preços acima da paridade de importação – como ocorreu em 2018 – perde *market-share* e as refinarias ficam ociosas porque os seus clientes (distribuidoras) buscam a alternativa de importação. Enfim, a Petrobras tem que jogar o jogo em igualdade de condições com seus concorrentes. O que não pode acontecer é a Petrobras desempenhar um outro papel, que não esteja em linha com o mercado competitivo e com as orientações e regras dos órgãos reguladores.

Concluindo, a experiência recente tem sido muito rica, esperamos que este caminho seja consolidado na medida em que os pontos que merecem ajustes estão todos mapeados e a tomada de decisões não carece de uma revisão regulatória profunda.



Lauro Valdir de Souza – Graduado em Economia pela UFRGS em Porto Alegre; Pós-graduado em Planejamento do Desenvolvimento no IPEA/CENDEC em Brasília e MBA/Executivo da UFRJ/COPPEAD. Desenvolveu sua carreira na área de Planejamento Corporativo da Petrobras, onde trabalhou por 42 anos, iniciando como economista e por 36 anos atuando como gerente em diversas áreas; nos últimos 20 anos como gerente da área de planejamento estratégico; seu último cargo foi Gerente de Análise Estratégica, tendo participado da coordenação de todos os Planos Estratégicos da Petrobras, no período de 1999 a 2014. Atuou como Coordenador de Estudos do Comitê Brasileiro do WEC no período de 2015-2018. Foi representante do Brasil no Comitê de Estudos do WEC no período de 2016-18. Atualmente é Coordenador Regional - Brasil da ARPEL e participa de pesquisas e de consultorias na área de gestão e de energia.

* Este texto é de inteira responsabilidade do autor e não reflete necessariamente a linha programática e ideológica da FGV.