

OPINIÃO

Segurança Regulatória no Downstream: *this is the way, step inside…*

*Por Fernanda Delgado e Henrique Sonja**

Aparentemente, a criação da Petrobras objetivava a exploração do potencial petrolífero brasileiro. No entanto, a companhia foi criada com a função estratégica de reduzir a dependência externa do país em derivados de petróleo. Depois de mais de 60 anos, o Brasil tem atualmente a 8ª maior indústria de refino do mundo, contando com 17 refinarias, sendo 13 da Petrobras. Paradoxalmente, o país enfrenta déficit no suprimento de seus derivados. Além de gasolina e diesel, que em meses de 2018 atingiram cerca de 20% e 37% de déficit, o país também é importador líquido de nafta petroquímica, que atualmente tem aproximadamente 70% de seu fornecimento de fontes estrangeiras.

No que tange à oferta de petróleo, em 2018, foram produzidos em média 2,6 milhões de barris por dia, sendo mais da metade proveniente do pré-sal. Para 2027, a expectativa, segundo dados da EPE, é de que a produção de petróleo atingirá até cinco milhões de barris por dia, sendo quatro milhões de barris por dia provenientes do pré-sal. Para derivados, projeta-se que a demanda por diesel crescerá de 145 Mm^3/dia para 181 Mm^3/dia enquanto que a de gasolina diminuirá de 87 Mm^3/dia para 82 Mm^3/dia.

Tal cenário poderia ser um chamativo para investidores estrangeiros, porém o país sofre com falta de infraestrutura específica e insegurança regulatória, além do monopólio da Petrobras. A estatal, com seu atual plano de desinvestimentos, que foca na recuperação da sustentabilidade financeira da empresa, projeta a venda de oito refinarias, abrindo caminho para o investidor privado no cenário de refino brasileiro, caminhando de um monopólio para uma estrutura de mercado de preços livres (apesar de a lei já prever preços livres desde 2002).

Desde 2016, a política de preços da Petrobras para gasolina e diesel utiliza dois fatores como base para seus cálculos: a paridade internacional

(PPI), formado pelas cotações internacionais destes produtos mais os custos de frete, custos internos de transporte e taxas portuárias; e uma margem para remunerar riscos inerentes à operação, como volatilidade do câmbio e dos preços. Como o mercado é teoricamente livre, a paridade é necessária pois há a alternativa de importação dos produtos.

A partir de 2019, a alta registrada do diesel nas refinarias não foi repassada integralmente para o preço na bomba, ou seja, refletem margens apertadas e não há muito espaço para segurar as flutuações do mercado internacional, sob pena de se fechar as janelas de importação, o que já vem ocorrendo com frequência desde janeiro. Além disso, há o problema da assimetria no tempo e no valor dos reajustes de preços ao consumidor. Conforme visto na literatura, existem assimetrias na transmissão do preço do diesel entre o atacado (refinarias e distribuidoras) e os consumidores finais. Enquanto choques positivos nos preços do atacado são repassados quase que totalmente no mês do choque, as reduções são repassadas de modo bem mais lento.

Juntando-se ao cenário econômico atual e ao risco político, o Brasil – quase – passou por uma segunda greve dos caminhoneiros em abril de 2019, semelhante à de maio de 2018, quando insatisfeitos com o preço do diesel e com a queda do faturamento/oferta, devido a alguns fatores como o preço do barril do petróleo, a crise econômica internacional, a operação Lava-Jato e as condições adversas do setor do petróleo nacional, os caminhoneiros fizeram uma paralisação. Algumas medidas foram tomadas pelo governo Temer para remediar a situação, entre elas a subvenção do preço do diesel. Já em 2019, no governo Bolsonaro, a ameaça de greve foi contornada com uma interferência do governo no preço do diesel praticado pela Petrobras.

O cenário demonstra que, mesmo com a abertura do mercado ocorrida em 1999, esse segue fechado sob a égide da Petrobras, com 98% da capacidade de refino do pais. Neste contexto, é fundamental a criação de ambiente propício à atração de investimentos para o desenvolvimento de uma indústria de *midstream* que suporte a agregação de valor às riquezas naturais que o pais dispõe e abasteça o mercado com competitividade e segurança no suprimento.

Assim, uma política de preços de derivados de mercado, sem interferência do Estado, mitiga os riscos e cria atratividade aos ativos. Além disso, pelo caráter global da indústria de refino, é importante que haja condições que sejam comparáveis e adequadas às observadas internacionalmente. Adjacente e com impactos significativos decorrentes da precificação de combustíveis, a indústria de etanol também enfrenta um processo de redução de investimentos e desafios financeiros nas companhias produtoras.

Como substituto na matriz de combustíveis da maior parte da frota brasileira de veículos que é flex, a demanda de etanol e o incentivo a novos investimentos fica comprometida. Prova disto foi que em 2017 e 2018 o Brasil, que anteriormente se projetava como grande produtor deste combustível, bateu recordes de importação.

Outro ponto importante, a reforma tributária, pode contribuir para a criação de ambiente mais propicio à manutenção dos ativos em operação e também para a concretização de novos investimentos. É importante destacar que a carga tributária complexa e excessiva limita a prosperidade dos negócios e implica em revisão das operações e aumento de custo para as empresas, não somente do setor de óleo e gás, mas também de maneira geral na economia.

Vale destacar também o momento que o setor de gás natural vive, permeado por grandes mudanças, que podem criar ambiente igualmente competitivo e de atração de investimentos. É fundamental observar que a mesma transformação de mercado com concentração da Petrobras também merece atenção. A criação de uma indústria de *midstream* também é fundamental e pode evitar que os efeitos previstos com a abertura da indústria de petróleo em 1999, não tenham o mesmo ritmo de modificação observado no refino brasileiro. A introdução adequada do gás natural com qualidade e segurança de suprimento além de introduzir maiores oportunidades para o mercado também contribui para a redução dos gases causadores do efeito estufa.

Em suma, priorizar a construção de um ambiente jurídico e regulatoriamente estável e com política de preços atrelada ao mercado internacional propicia, não somente o retorno dos investimentos que o país precisa no refino, mas também traz competitividade aos mercados e contribui para o aproveitamento dos recursos naturais por meio da geração de valor e atração de novos agentes ao mercado. Um ciclo virtuoso em que ganham a sociedade, a indústria, o mercado e a economia do país.



Fernanda Delgado é Professora e Coordenadora de Pesquisa na FGV Energia. Doutora em Planejamento Energético, dois livros publicados sobre Petropolítica e professora afiliada à Escola de Guerra Naval e à Escola Superior de Guerra. Experiência profissional em empresas relevantes, no Brasil e no exterior, como Petrobras, Deloitte, Vale SA, Vale Óleo e Gás, Universidade Gama Filho e Agência Marítima Dickinson. Na FGV Energia é responsável pelas linhas de pesquisa do setor de petróleo, gás e biocombustíveis, destacando-se: Descomissionamento, *Downstream*, Reservatórios de baixa permeabilidade, Reservas de gás natural, Veículos elétricos, Planejamento energético e Geopolítica dos recursos energéticos.



Henrique Sonja Pereira Penha é formado em engenharia mecânica pela FEI com mestrado em energia pela USP e especialização em negociação pela FGV. Tem experiência de mais de 10 anos nos setores de energia e petroquímica, tendo atuado em consultoria do setor de energia e como responsável pelas áreas de combustíveis e, desde 2016, pela área de matéria-prima nacional na Braskem. Acumula experiência em projetos de energia, regulação de petróleo e gás, desenvolvimento de fornecedores de gás, carvão, óleo combustível e matérias-primas no Brasil, além de operação de suprimento de nafta, etano e propano entre outros. É membro do Conselho de Petróleo e Gás da FIRJAN e representante da Braskem em associações e entidades do setor.

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