



CADERNO OPINIÃO

O ABASTECIMENTO NACIONAL DE COMBUSTÍVEIS E A COBRANÇA DA IMPREVIDÊNCIA DO SETOR DE REFINO BRASILEIRO

AUTORA

Magda Chambriard

outubro.2018

SOBRE A FGV ENERGIA

A FGV Energia é o centro de estudos dedicado à área de energia da Fundação Getúlio Vargas, criado com o objetivo de posicionar a FGV como protagonista na pesquisa e discussão sobre política pública em energia no país. O centro busca formular estudos, políticas e diretrizes de energia, e estabelecer parcerias para auxiliar empresas e governo nas tomadas de decisão.

DIRETOR

Carlos Otavio de Vasconcellos Quintella

SUPERINTENDENTE DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E RESPONSABILIDADE SOCIAL

Luiz Roberto Bezerra

SUPERINTENDENTE COMERCIAL

Simone C. Lecques de Magalhães

ANALISTA DE NEGÓCIOS

Raquel Dias de Oliveira

ASSISTENTE ADMINISTRATIVA

Ana Paula Raymundo da Silva

SUPERINTENDENTE DE ENSINO E P&D

Felipe Gonçalves

COORDENADORA DE PESQUISA

Fernanda Delgado

PESQUISADORES

Angélica Marcia dos Santos

Carlos Eduardo P. dos Santos Gomes

Fernanda de Freitas Moraes

Glaucia Fernandes

Guilherme Armando de Almeida Pereira

Mariana Weiss de Abreu

Pedro Henrique Gonçalves Neves

Priscila Martins Alves Carneiro

Tamar Roitman

Tatiana de Fátima Bruce da Silva

Thiago Gomes Toledo

Vanderlei Affonso Martins

CONSULTORES ESPECIAIS

Ieda Gomes Yell

Magda Chambriard

Milas Evangelista de Souza

Nelson Narciso Filho

Paulo César Fernandes da Cunha



OPINIÃO

O ABASTECIMENTO NACIONAL DE COMBUSTÍVEIS E A COBRANÇA DA IMPREVIDÊNCIA DO SETOR DE REFINO BRASILEIRO

Magda Chambriard*

Se as pessoas definem certas situações como reais, elas são reais em suas consequências”

Teorema de Thomas

INTRODUÇÃO

Em 16 de agosto de 2018, ainda em decorrência dos desdobramentos da greve dos Caminhoneiros¹, a

ANP divulgou o aviso de consulta e audiência públicas para colher subsídios sobre a obrigatoriedade de apresentação de dados relativos à comercialização dos derivados de petróleo: a Consulta e Audiência Públicas nº20/2018. Essa consulta ocorreu dois meses após uma outra tomada pública de contribuições do órgão regulador, que pretendeu coletar informações com o objetivo de estabelecer uma periodicidade para o reajuste de preços de combustíveis no país.

Quatro meses depois, tudo o que se concluiu foi que é preciso aprofundar os estudos. Esse texto visa à análise desse contexto, assim como a algumas reflexões sobre os efeitos decorrentes das opções econômico/ políticas do Governo e da Petrobras, ao longo do tempo.

Ao final, parece não restar dúvida de que, a persistir o cenário de importações crescentes e de carência de infraestrutura, o país não apenas estará vulnerável às variações do câmbio e do preço internacional do petróleo, como também será um forte candidato a ter

¹ Greve contra os reajustes dos combustíveis, principalmente do óleo diesel, realizados pela estatal Petrobras com frequência diária.

que arcar com altos custos de imprescindíveis estoques estratégicos de derivados.

REFINO E ABASTECIMENTO NACIONAL DE COMBUSTÍVEIS

Grande parte do parque de refino instalado no Brasil foi concebido nas décadas de 1960 e 70, sob gestão da Petrobras, em um contexto muito diferente do atual: o de refinar óleo leve importado, em um *blend* com o óleo nacional.

Nesse contexto, a autossuficiência em refino foi atingida em 1970 e retomada a partir dos anos 1980.

A lógica era simples: agregar valor, no país, a uma matéria prima importada, para beneficiar a balança comercial brasileira.

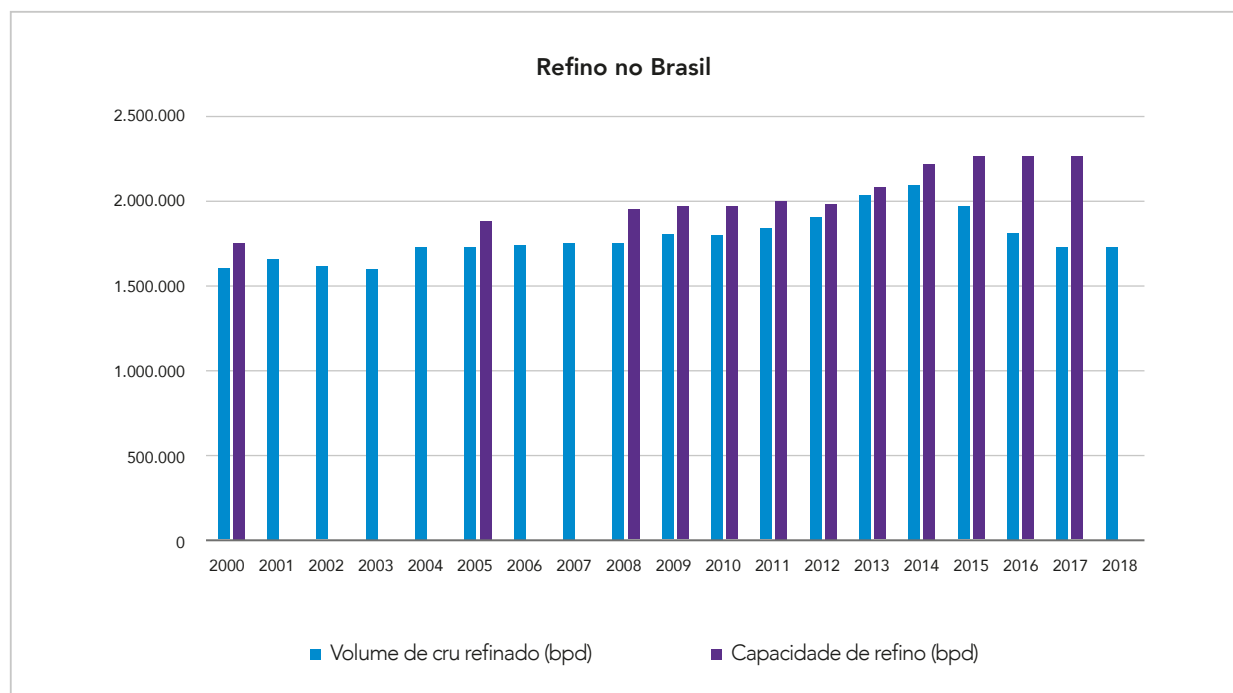
De lá para cá, a capacidade de refino brasileira se

ampliou, permitindo atingir um recorde de petróleo refinado de 2,1 milhões de barris por dia em 2014².

Vale destacar que, até 2014, a capacidade de refino aumentou, assim como aumentaram o volume de petróleo refinado, os preços do petróleo cru e a demanda de derivados. Em meados de 2010, por exemplo, a cotação média do barril de petróleo não chegava a 70 dólares, mas passou para 110 dólares em 2011, mantendo-se nesse patamar até 2014. Nesse mesmo período, as importações de diesel passaram de pouco mais de 150.000 barris por dia para quase 200.000 barris por dia. As exportações de óleo combustível também cresceram.

A partir de 2015, entretanto, a crise econômica se incumbiu de diminuir o consumo. A vertiginosa queda dos preços levou a Petrobras a optar por priorizar a exportação de óleo cru, e

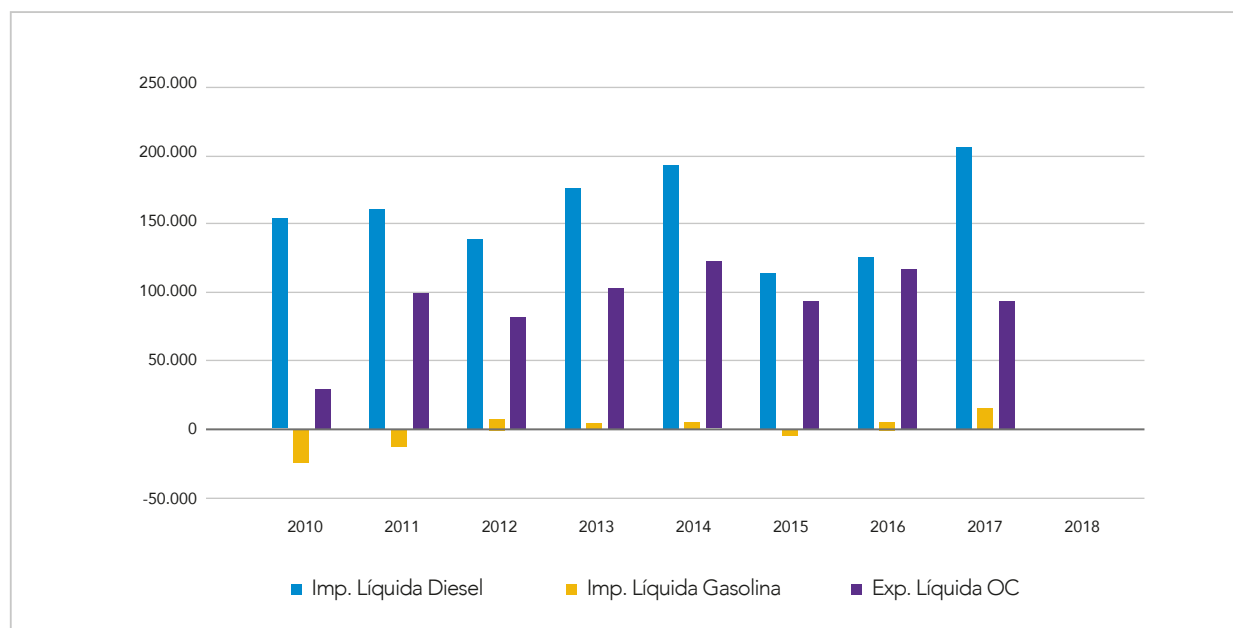
Figura 1 – Volume refinado³ e capacidade de refino



Fonte: Elaboração própria, segundo dados da ANP

² Em 2014, apesar de termos atingido o recorde de volume refinado, não éramos mais autossuficientes. Nesse momento já se importava quase 200.000 barris por dia de diesel.

³ O volume calculado para o ano de 2018 foi adotado como a média dos meses de janeiro a agosto de 2018.

Figura 2 – Importações e exportações de derivados


Fonte: Elaboração própria, segundo dados da ANP⁴

os volumes refinados foram sendo gradativamente reduzidos. O refino diminuiu, ao mesmo tempo importação de diesel também diminuiu.

Segundo a Petrobras, tratou-se de uma opção pela majoração dos lucros, adotada em função dos baixos preços do óleo cru e seus derivados no mercado internacional. Isso porque, com os preços em baixa, a plena utilização da capacidade instalada levaria ao excesso de produção de derivados mais pesados, de baixo valor no mercado, como o óleo combustível, que não valeriam a pena ser exportados. No entanto, ainda segundo a estatal, uma valorização do petróleo, e, por conseguinte, dos derivados, poderia ter o condão de alterar esse cenário. Em suma, economicamente falando, no período considerado, a opção de reduzir o refino e exportar mais cru, aos olhos da estatal, seria mais vantajosa do que a de refinar mais e ter, como efeito secundário, que

exportar mais óleo combustível.

A Figura 1 mostra a redução do volume de petróleo refinado no país, a partir de 2014. Nela é possível observar a diferença entre a capacidade instalada de refino e o volume efetivamente refinado. Tal diferença, segundo ANP, chegou a ser de 544 mil barris por dia, em 2017.

Embora a opção de negócio da Petrobras fosse clara, para o país a situação seria mais delicada. Salvo melhor juízo, esse parece ser um dos poucos casos em que o interesse da Petrobras divergiu do interesse do seu acionista majoritário, o Estado brasileiro, e pareceu pouco aderente ao interesse público.

Depois de 2 anos seguidos de PIB negativo, em 2017 o país voltou a crescer, mas o volume de cru

⁴ Dados de 2018 estimados a partir do período de janeiro a julho de 2018.

refinado continuou a cair. A Figura 2 ilustra a evolução da importação de diesel, da importação de gasolina e da exportação de óleo combustível.

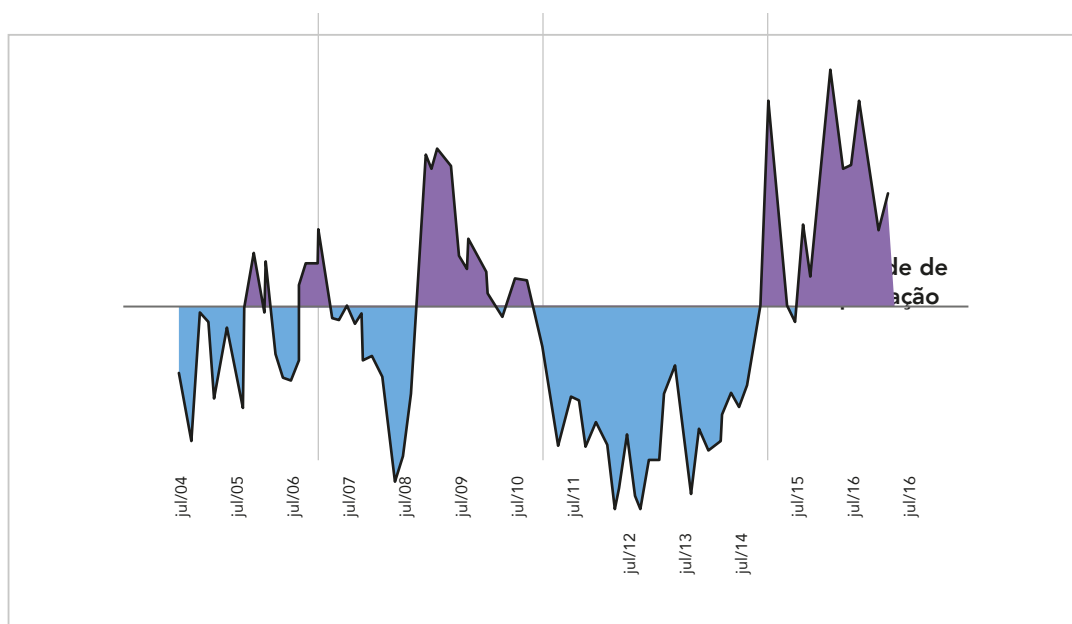
Dados da ANP mostram que, em 2017, a redução do refino resultou em uma importação de 401 mil barris por dia de derivados e que essa importação custou US\$ 57,7/barril, enquanto a exportação líquida de óleo cru foi de 847 mil barris por dia, responsável por uma receita de US\$ 45,7/barril. Isso significa que se tivesse sido possível refinar mais, a ponto de evitar essa importação, o país teria deixado de arcar com uma despesa de US\$ 1,75 bilhão⁶.

Ocorre que, desse volume importado, mais de 200 mil barris por dia correspondem à importação de diesel, o produto mais usado para a movimentação

de cargas no país, e também um dos de maior valor agregado. Não parece, portanto, lógico que uma redução de refino, com vistas a reduzir a produção de óleo combustível, possa ter, como efeito secundário, uma menor produção de diesel.

Embora o diesel seja um dos derivados de maior valor agregado, a redução do volume total refinado, em princípio para reduzir a produção de óleo combustível, também significa a redução do diesel fabricado no Brasil. Dessa análise, vai ficando clara a inadequação do parque de refino ao blend de óleo cru produzido nacionalmente, e a necessidade de investimentos para adequá-lo às necessidades de atendimento da demanda interna, localizada de norte a sul do país, em todos os mais de 5.000 municípios brasileiros.

Figura 3 – Evolução preços do diesel vis-à-vis preços do mercado internacional



Fonte: Petrobras

⁵ ANP, 2018.

⁶ A título de comparação, considerado o câmbio médio de 2017 de R\$ 3,31/ US\$, trata-se da quantia praticamente equivalente aos R\$ 6,15 bilhões arrecadados pela ANP com os bônus de assinatura das 2o e 3o rodadas de licitação do pré-sal realizadas no mesmo ano.

Ocorre que quanto mais se importa derivados, a preços variando no mercado internacional, e com o câmbio fluando em função de crises externas e incertezas político-econômicas internas, mais vulnerável a aumentos de preços de combustíveis fica o caixa da Petrobras e o bolso dos consumidores. E mais se paga o preço dessa inadequação.

A pergunta a se fazer é quão mais vulnerável às importações de derivados o país ficará, em um momento geopolítico delicado, em que as sanções ao Irã e as pressões à Arábia Saudita ameaçam levar o preço do petróleo a níveis nunca antes atingidos, e o único projeto de refino *greenfield* do país, até agora aventado, é a anunciada retomada das obras do COMPERJ, que, diga-se de passagem, ainda não consta no plano de negócios da Petrobras.

O CASO EM SI DOS CAMINHONEIROS

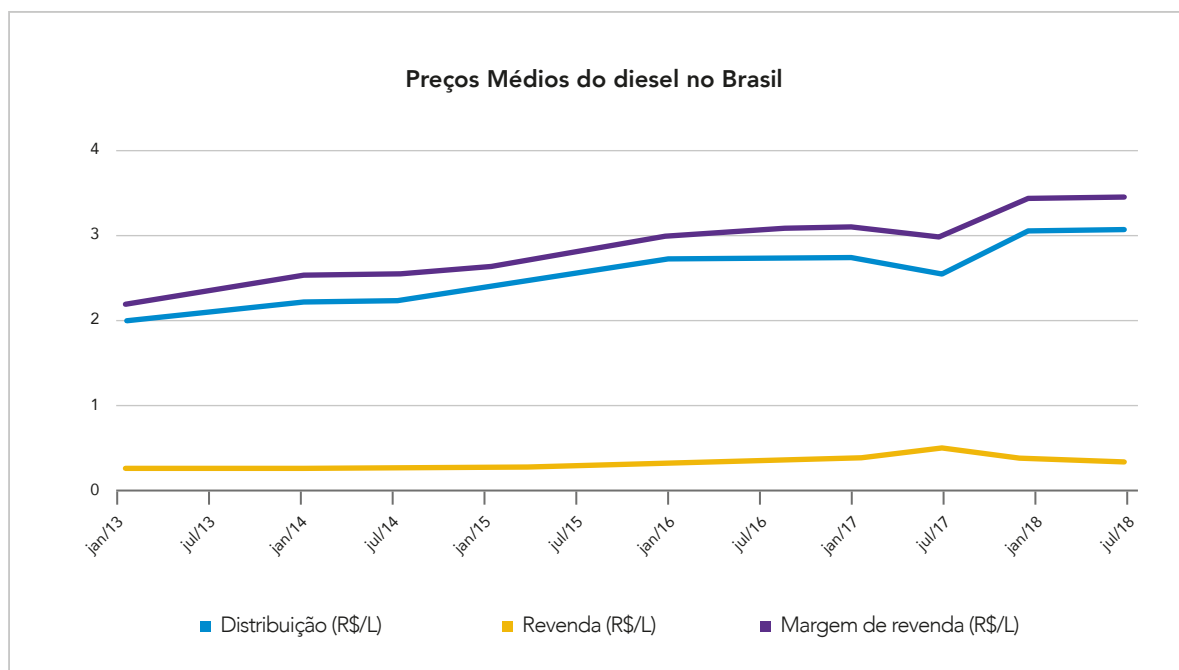
Em julho de 2017, a Petrobras, em conjunto com o Governo Federal, adotou uma nova política de preços para os combustíveis as suas refinarias, chegando a acenar com reajustes diários.

Na visão dos especialistas, a medida, correta sob o ponto de vista de empresa, destacou inúmeros aspectos do mercado de derivados brasileiro, que antes passavam despercebidos.

A Figura 3 apresenta a comparação dos preços do diesel no mercado interno, vis-à-vis sua paridade internacional.

Tais números indicam que os preços dos derivados vinham seguindo a tendência internacional, sem, no

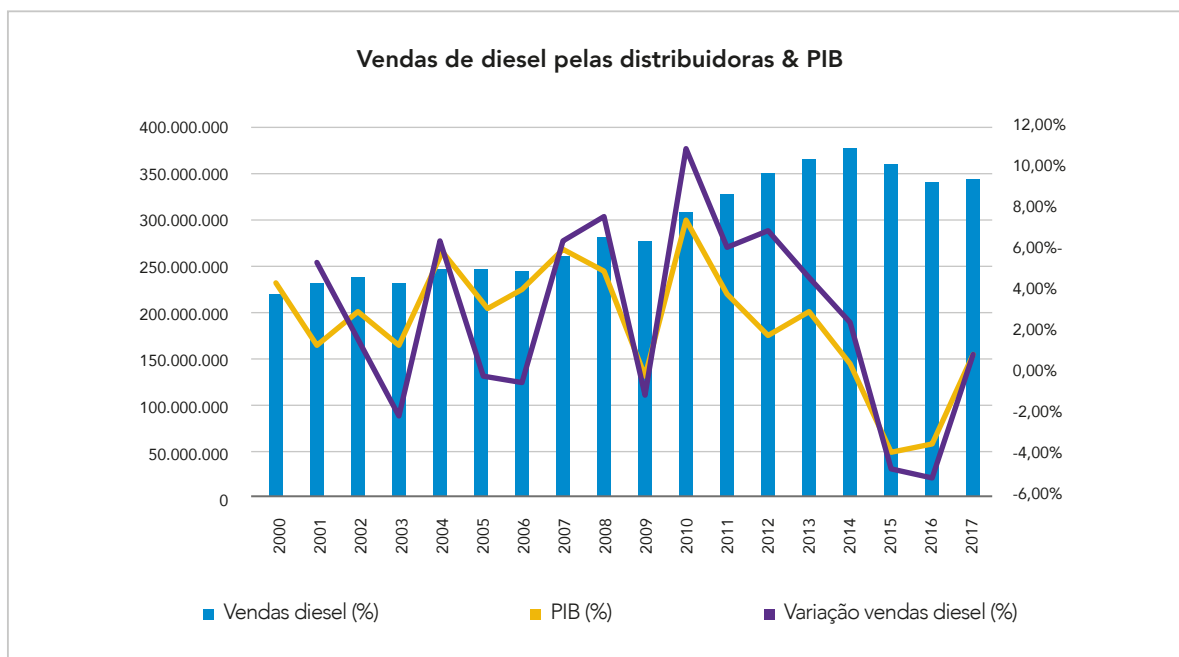
Figura 4 – Evolução preços do diesel⁷



Fonte: Elaboração própria, segundo dados da ANP

⁷ Oriundos das pesquisas de preços da ANP, nos primeiros dias dos meses de janeiro e julho, no período de 2013 a 2018.

Figura 5 – Vendas de diesel no mercado interno e PIB



Fonte: Elaboração própria, segundo dados da ANP

entanto, expor o mercado interno às imprevisibilidades das bruscas flutuações dos preços do petróleo e/ou do câmbio.

A despeito de períodos mais ou menos prolongados de preços abaixo ou acima do mercado, o preço em Reais era crescente, exatamente porque, reagindo à inflação, acompanhavam a tendência dos preços internacionais (Figura 4). Salta aos olhos, no entanto, voltando à Figura 3, o período de 2011 a 2014, com preços abaixo da paridade internacional, destoando da periodicidade de reajustes antes praticada.

Ocorre que, a seguir desse longo período, passou-se a praticar preços bem acima da paridade, o que, em função acentuada crise econômica, chegou a significar redução de consumo, conforme pode ser visto na Figura 5. Tal redução,

por si só, já indicava que o mercado não estava conseguindo assimilar os reajustes praticados e que, salvo melhor juízo, tal aumento só poderia ser feito por força de um monopólio de fato.

OS REAJUSTES DIÁRIOS

É natural que, para compensar um longo período de perda de caixa, se pretenda uma recuperação. O problema é a velocidade com que a retomada ocorre, mormente quando isso é feito por uma empresa monopolista em refino, e em meio a uma crise econômica tida como a maior dos últimos 100 anos.

Quando os preços do diesel ficaram significativamente acima da paridade internacional⁸, diversos outros players passaram a atuar no mercado brasileiro, importando o produto. E a Petrobras perdeu parte de seu mercado. O mesmo se deu

⁸ vide figura 3

com a Ipiranga. Na direção oposta, a Raizen ampliou sua participação⁹.

O *day after* foi o reajuste diário. É provável que tal reajuste, por imprevisível, pudesse, ao mesmo tempo, beneficiar o caixa da estatal e garantir sua participação de mercado. Mas o mercado consumidor não aceitou tal imprevisibilidade e veio a greve dos caminhoneiros. No frígido dos ovos, a proposta era compreensível, enquanto oriunda de uma empresa, mas completamente inaceitável pela sociedade. E o presidente da empresa caiu.

Ficou difícil sustentar a imposição de reajustes diários de preços, feita por uma estatal praticamente monopolista no refino, detentora das principais infraestruturas de distribuição de derivados do país, decidida a priorizar investimentos no pré-sal e, ao mesmo tempo, tratando o abastecimento nacional de combustíveis como um problema merecedor de menor atenção.

Muitos estranharam a atuação do Estado brasileiro que, provavelmente acuado pela acusação de interferência na gestão estatal, deixou que o problema ganhasse esse vulto.

DE VOLTA À NORMALIDADE

Após a greve dos caminhoneiros, ciente das dificuldades estruturais enfrentadas para garantir o abastecimento de um país como o Brasil, o 4º maior consumidor de combustíveis para transporte do mundo¹⁰, a ANP buscou, por meio de

consulta pública, discutir o equilíbrio aceitável para a solução de tal impasse¹¹.

No entanto, parece que não há solução mágica, e que a falta de infraestrutura do país está cobrando seu preço. A solução parece ter que ser construída com ações de curto, médio e longo prazos. Pode até ser feita com redução de tributos a curto prazo, mais precisa que sejam retomados os investimentos que garantam a infraestrutura necessária para a redução do custo Brasil.

A CIDE E O ICMS

Criada pela lei nº 10.336, de 2001, a CIDE, Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico, é um tributo incidente sobre o volume de importação e comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível.

Concebida para pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, de gás natural e seus derivados e de derivados de petróleo, dentre outros quesitos, inclusive investimentos em infraestrutura de transporte, a CIDE, enquanto tributo “ad rem”, seria um importante colchão anti-cíclico. Não parece restar dúvida de que um tributo incidente sobre o volume de combustíveis movimentado, fixado periodicamente por decreto, podendo variar para mais ou para menos na medida da necessidade, e destinado a melhorar a infraestrutura de transporte desses derivados, seria de extremo valor, se aplicado conforme proposição original¹².

⁹ <https://www.statista.com/statistics/811583/fuel-distribution-companies-market-share-brazil/>

¹⁰ <https://www.statista.com/statistics/811583/fuel-distribution-companies-market-share-brazil/>

¹¹ <https://www1.folha.uol.com.br/paywall/signup.shtml?https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/02/1859553-com-precos-mais-altos-petrobras-perde-mercado-em-combustiveis.shtml>

¹² Fonte ANP

Mas como diz o ditado popular, a diferença entre o remédio e o veneno está na dosagem. A partir de novembro de 2011, o governo se utilizou da redução da CIDE para atenuar os impactos da crise¹². Daí em diante o tributo acabou zerado e, ao ser resgatado, acabou sendo utilizado para contribuir com a redução do déficit primário da União.

No auge da crise dos caminhoneiros, lembraram da CIDE, mas ela era, naquele momento, tão somente 1% dos 27% de tributos incidentes sobre o diesel¹⁴ e não seria suficiente. A solução foi o subsídio e a redução do ICMS sobre o diesel vendido no estado do Rio de Janeiro.

Visando a conter os preços para o consumidor, a Presidência da República editou a Medida Provisória nº 838/2018^{15 16}, concedendo subvenção econômica para o diesel, fosse ele produzido no país ou importado, a fim de equalizar parte dos custos dos produtores e importadores. A medida seria adotada até 31 de dezembro de 2018 e estaria limitada ao montante de R\$ 9.500.000.000,00.

Como todo cobertor curto, o subsídio adotado veio casado com proposta de reoneração de folha de pagamento, tão inaceitável quanto o crescente preço da energia e com a proposta de reduzir os recursos destinados ao programa REINTEGRA, programa de suporte à exportação de produtos manufaturados. As críticas às medidas adotadas são imensas. Dentre elas cita-se a da Confederação Nacional da

Indústria (CNI) que afirma que o governo pretende pagar a conta do subsídio tirando incentivos importantes para a indústria. Da Câmara dos Deputados veio a proposta de redução do PIS/COFINS para o diesel, medida no mínimo de difícil implementação, uma vez que quem comercializa diesel também comercializa diversos outros derivados.

Em toda essa confusão, inteligente foi a ação do estado do Rio de Janeiro que, percebendo que caminhões cruzavam o estado para abastecer em São Paulo, devido à guerra fiscal, reduziu a alíquota do ICMS de 16% para 12%, igualando-a ao estado vizinho. É provável que, contraintuitivamente, a redução do tributo implique em aumento de arrecadação no estado.

COMENTÁRIOS CONCLUSIVOS

Salta aos olhos a confluência de esforços para sanar as sucessivas crises inerentes ao abastecimento nacional de combustíveis. No entanto, o porte do país e o grau de complexidade da economia brasileira vêm consistentemente mostrando que não há solução mágica nem remédio barato. E que o país já demonstrou ser bem maior que a Petrobras.

Com a crescente necessidade de derivados e expectativas de importação, estimada pela ANP em mais de 1 milhão de barris por dia em 10 anos de crescimento, o Brasil não pode mais postergar a implantação de projetos estruturantes, como os necessários

¹³ <http://transportes.gov.br/conteudo/2799-incentivos-fiscais-cide.html>

¹⁴ <http://g1.globo.com/economia/noticia/2011/10/governo-publica-reducao-da-cide-para-gasolina-e-diesel.html>

¹⁵ <http://www.caminhoneiros-do-brasil.com/2018/05/greve-dos-caminhoneiros-comeca-dar.html>

¹⁶ <http://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/133487>

¹⁷ <http://www.brasil.gov.br/noticias/economia-e-financas/2018/08/subsidio-de-r-0-30-ao-oleo-diesel-e-mantido-ate-31-de-dezembro>

para garantir o abastecimento nacional de combustíveis. Esses investimentos precisam ser feitos, sendo eles estatais ou privados. É difícil de se cogitar uma das 10 maiores economias do mundo ao sabor das intempéries diárias do mercado internacional.

Há tempos a ANP vem clamando por investimentos em refino, em portos, em ampliação de dutos de transporte de derivados¹⁸. Essa realidade está se impondo mais a cada dia. Se a opção do país for esperar mais, vai acabar sendo necessário o estabelecimento de estoques estratégicos de derivados (o que não temos ainda), e a sociedade vai pagar por mais esse custo.

Quanto à CIDE, como solução de curto prazo, parece claro que, no patamar recentemente em vigor, ela não teria o condão de funcionar como colchão algum. A simples comparação do cálculo

do subsídio ao diesel (R\$ 0,30 a R\$ 0,46 por litro), comparado ao efeito calculado da redução da CIDE (R\$ 0,05 por litro)¹⁹, já demonstra que, para funcionar como colchão anti-crise, ela precisaria, no mínimo, ser de 6 a 9 vezes maior do que vinha sendo praticada imediatamente antes de ser recentemente zerada.

É essencial, nesse momento, que a sociedade entenda a urgência dos projetos estruturantes, e que os formuladores de política percebam que não se chega a lugar nenhum sem um planejamento coordenado de país que, aliás, tanto quanto a redução do preço do diesel, também não cabe demandar da Petrobras. É função do Estado brasileiro conduzir estudos que levem a conclusão de que país queremos para 2030 e daí para a frente. Esperemos que haja luz no fim desse túnel!

¹⁸ <http://www.anp.gov.br/palestra/2443-cenario-atual-do-abastecimento-de-combustiveis-automotivos-no-brasil>
¹⁹ <http://www.caminhoneiros-do-brasil.com/2018/06/o-que-mudou-depois-de-um-mes-da-greve.html>



Mestre em Engenharia Química pela COPPE/UFRJ e Engenheira Civil pela UFRJ, se especializou em engenharia de reservatórios e avaliação de formações e posteriormente em produção de petróleo e gás, na hoje denominada Universidade Petrobras. Fez diversos cursos, além dos relativos a produção de óleo e gás, dentre os quais Desenvolvimento de Gestão em Engenharia de Produção, Negociação de Contratos de Exploração e Produção, Qualificação em Negociação na Indústria do Petróleo, Gerenciamento de Riscos, Contabilidade, Gestão, Liderança, desenvolvimento para Conselho de Administração.

Iniciou sua carreira na Petrobras, em 1980, atuando sempre na área de produção, onde acumulou conhecimentos sobre todas as áreas em produção no Brasil. Foi cedida à ANP, para assumir assessoria da diretoria de Exploração e Produção em 2002, quando atuava como consultora de negócios de E&P, na área de Novos Negócios de E&P da Petrobras.

Na ANP, logo após assumir a assessoria, assumiu também as superintendências de exploração e a de definição de blocos, com vistas a rodadas de licitação. Foi responsável pela implantação do Plano Plurianual de Geologia e Geofísica da ANP, que resultou na coleta de dados essenciais para o sucesso das licitações em bacias sedimentares de novas fronteiras.

Assumiu a Diretoria da ANP em 2008 e a Diretoria Geral em 2012, tendo liderado a criação da Superintendência de Segurança e Meio Ambiente, Superintendência de Tecnologia da Informação, os trabalhos relativos aos estudos e elaboração dos contratos e editais, além dos estudos técnicos que culminaram na primeira licitação do pré-sal, além das licitações tradicionais sob regime de concessão. Foi responsável pelas áreas de Auditoria, Corregedoria, Procuradoria, Promoção de Licitações, Abastecimento, Fiscalização da Distribuição e Revenda de Combustíveis, Recursos Humanos, Administrativa-Financeira, Relações Governamentais além das relativas a Exploração e Produção.

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



fgv.br/energia

