

ANP - Despacho ANP N° 707, de 05/06/2018
Tomada Pública de Contribuições (TPC) - Preços dos Combustíveis

Empresa:	Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras
Nome:	Guilherme Pontes Galvão França
Cargo:	Gerente Executivo de Marketing e Comercialização
Email:	[REDACTED]
Telefone:	[REDACTED]

Introdução

Com o objetivo de *“Coletar sugestões, dados e informações sobre a criação de norma para discutir a conveniência de estabelecer uma periodicidade mínima para o repasse do reajuste dos preços dos combustíveis”*, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, através do despacho ANP nº707, de 05/06/2018, iniciou processo de Tomada Pública de Contribuições, com prazo para apresentação de manifestações compreendido entre os dias 11/06 e 02/07/2018.

2. Buscando contribuir com este processo, apresentamos a seguir uma breve discussão sobre os conceitos que suportam a política de preços até agora praticada pela Petrobras em suas refinarias, a situação competitiva do mercado brasileiro de combustíveis e, por fim, uma visão sobre mecanismos estruturais que possam contribuir para a formação de preços conciliando a necessidade de preservar a capacidade de investimento futuro das empresas do setor de óleo e gás e uma redução na volatilidade de preços.

Do ambiente competitivo do mercado brasileiro

3. A dinâmica competitiva estabelecida nos últimos anos no mercado de combustíveis automotivos no Brasil permitiu um crescimento da competição e presença de outros atores além da Petrobras neste segmento.

4. Pela ótica jurídica, as atividades no mercado brasileiro de petróleo e derivados, no qual se insere o segmento de refino e comercialização, são exercidas em caráter de livre competição. O arranjo institucional vigente tem como marco a Emenda Constitucional nº 9/95, que flexibilizou o monopólio exercido, até então, pela Petrobras. Na sequência, a Lei Federal nº 9.478/97, conhecida como Lei do Petróleo, regulamentou o setor e em janeiro de 2002 estabeleceu como princípio a liberdade para que os diversos agentes econômicos passassem a definir seus preços de comercialização, além de abrir o mercado definitivamente para as atividades de importação e exportação de diesel e gasolina.

5. A observação do comportamento do mercado demonstra evolução no número de agentes atuando no segmento, assim como melhorias na infraestrutura de logística que independem da Petrobras. De acordo com dados da ANP, em 2017,

cerca de 24% do consumo de diesel A no país foi atendido por importadores independentes ou vinculados às companhias distribuidoras.

6. Para a gasolina A, além das importações, a oferta é complementada por centrais petroquímicas e formuladores. No ano de 2017, a participação destes agentes no atendimento da demanda foi da ordem de 14%. Se considerada a participação das usinas produtoras de etanol, numa visão do mercado total de combustíveis automotivos do ciclo otto, a participação de terceiros na oferta total atingiria 52%.

7. Tanto para o diesel quanto para a gasolina, a oferta de produto pelos demais agentes ocorre de forma distribuída por todo o território nacional e geralmente independe da infraestrutura logística da Petrobras. Neste ponto, vale reforçar o contexto de mercado aberto, no qual a Petrobras enfrenta a concorrência de outros agentes de mercado, como outros refinadores, formuladores e, principalmente, importadores. Segundo dados da ANP, entre outubro de 2016 e março de 2018, houve a importação efetiva de diesel e/ou gasolina por 35 empresas.

8. Diante do exposto acima, evidencia-se que a Petrobras já não é a única ofertante de combustíveis para o mercado brasileiro e não possui a capacidade real de restringir a quantidade total ofertada ao mercado.

9. É preciso reconhecer, no entanto, que a Petrobras ainda possui posição dominante como produtora, uma vez que o mercado brasileiro de refino não atraiu investidores desde a sua abertura legal. Por isso, a Companhia incluiu em seu planejamento estratégico parcerias em refino que reduzirão em 25% sua participação em mercado e transferirão esses ativos para o setor privado. Independentemente deste movimento estrutural e de mais longo prazo, os fatos recentes demonstram que Companhia enfrenta pressão competitiva por parte de outros agentes com redução de sua participação em mercado como visto ao longo de 2017.

Da Política de Preços de Gasolina e Diesel a partir de outubro de 2016

10. A precificação de bens transacionados internacionalmente em larga escala e sem diferenciação relevante de qualidade (commodities) se baseia na ideia de custo de oportunidade. O custo de oportunidade é um conceito econômico que reflete o valor da alternativa de suprimento de um mercado. Assim como em diversos países, no Brasil o custo de oportunidade tem como referência o preço de paridade de importação (PPI).

11. O PPI é formado pelo somatório do preço internacional do produto similar, do frete marítimo de longo curso e das demais despesas de internação e movimentação até o ponto de venda. É base para a política de preços de combustíveis de países tão distintos quanto

(a) Chile

"De acordo com a Política Comercial da ENAP, os preços dos produtos comercializados são determinados através do preço de paridade de

importação..."

Fonte: site da ENAP

<https://www.enap.cl/pag/53/784/informe-precios>

(b) África do Sul

"O princípio da paridade de importação (PPI) é um método elegante e equitativo de determinação do preço dos combustíveis para garantir que as refinarias locais concorram com suas contrapartes internacionais. "

Fonte: site do Ministério de Energia

http://www.energy.gov.za/files/esources/petroleum/petroleum_pricestructure.html

(c) Austrália

"O valor de referência de preço de paridade de importação (IPP) é a base fundamental para os preços no atacado..."

Fonte: site da Comissão de Competição e Consumidor da Austrália

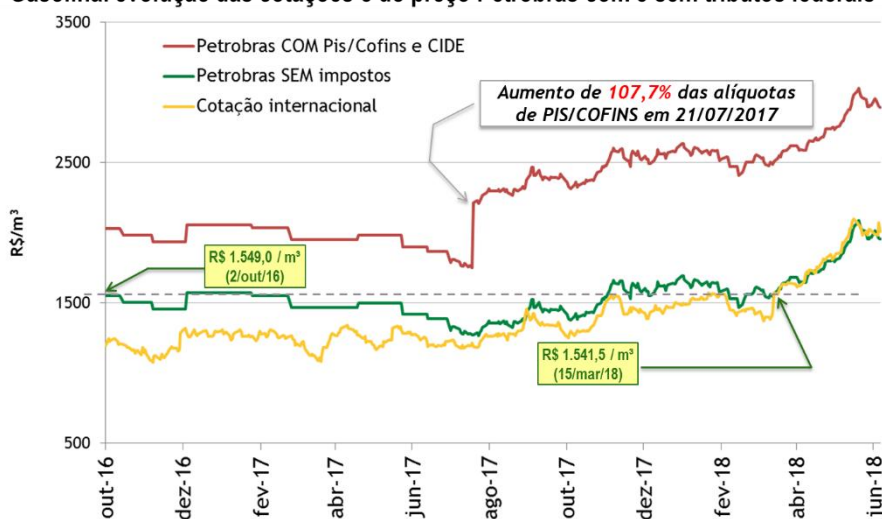
<https://www.accc.gov.au/publications/monitoring-of-the-australian-petroleum-industry/monitoring-of-the-australian-petroleum-industry-2014-report>

12. É o caso também da atual política de preços da Petrobras, que combina o PPI e uma margem, com repasses que podem chegar a ser diários como no caso da gasolina A. Com a maior frequência de ajustes, os preços da Petrobras passaram a ter alinhamento de mais curto prazo com o mercado internacional, condição fundamental para que a empresa possa competir com importadores independentes, cujos preços variam diariamente seguindo a dinâmica internacional.

13. Observa-se, no gráfico a seguir, que os preços sem tributos da Petrobras acompanham a tendência do mercado internacional. Até julho de 2017, quando a tributação era acrescida a esses valores, a discrepância não era significativa.

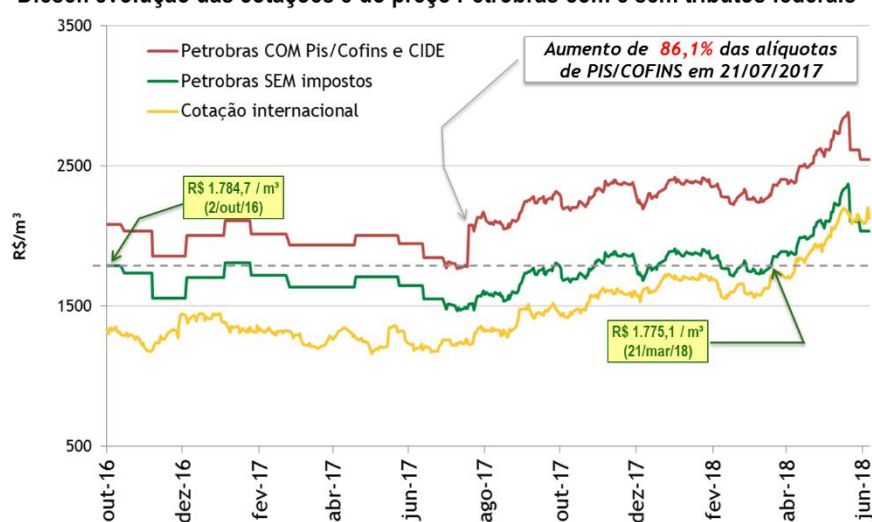
14. A tendência se altera em julho de 2017, quando a majoração das alíquotas de PIS&COFINS gera uma mudança de patamar nos preços que aumenta significativamente a distância entre as cotações internacionais, o preço praticado pela Petrobras em suas refinarias e o valor acrescido de tributos que serve como referência na formação de preços para os demais integrantes do setor.

Gasolina: evolução das cotações e do preço Petrobras com e sem tributos federais



15.

Diesel: evolução das cotações e do preço Petrobras com e sem tributos federais



16. Entre outubro de 2016 e julho do ano seguinte, a Petrobras adotou uma periodicidade mensal como parâmetro para ajustes de preços. Essa prática foi alterada em função da perda de participação nos mercados de diesel e gasolina, no período de março a junho de 2017.

17. De fato, quando se alongam os intervalos entre reajustes podem ocorrer efeitos indesejados para fornecedores e consumidores.

18. No caso dos fornecedores, se os preços de paridade de importação se elevam e eles mantêm seus preços de venda fixados, perdem receita. No caso específico do Brasil, esta situação reduz também a atratividade de investimentos no segmento do refino.

19. Para os consumidores, haverá perda se os preços de referência se reduzem e os fornecedores mantêm seus preços inalterados. Neste caso, os

consumidores pagam um preço mais elevado e os fornecedores correm o risco de perder mercado para importações.

Da relação dos preços Petrobras com os preços nos postos de combustíveis

20. Outro aspecto importante para o entendimento da dinâmica de precificação dos combustíveis no Brasil é diferenciar as alterações de preços da Petrobras em suas refinarias e terminais daquelas percebidas pelo consumidor final nos pontos de revenda.

21. A Petrobras vende somente gasolina A (sem etanol) e diesel A (sem biodiesel) às companhias distribuidoras. Por sua vez, as companhias distribuidoras efetuam a adição com o etanol anidro e biodiesel (que adquirem livremente das usinas e destilarias produtoras), sendo também responsáveis pelo transporte e comercialização do produto obtido (gasolina C e diesel B) aos postos de revenda. Portanto, o preço que o consumidor paga por estes combustíveis na bomba engloba diversos fatores (biocombustíveis, margens de distribuição e de revenda e tributos), e não apenas o combustível fornecido pela Petrobras.

22. A título de exemplo, conforme acompanhamento semanal publicado em nosso site¹, baseado em dados da ANP, na semana de 17/06/2018 a 23/06/2018, apenas 30% do preço de gasolina ao consumidor final correspondiam à parcela da Petrobras. Os demais 70% referiam-se a tributos, etanol anidro e margens de distribuição e revenda, parcelas sobre as quais a Petrobras não tem gerência alguma.

23. Para o diesel, no mesmo período, a parcela da Petrobras correspondia a 54% do preço ao consumidor final, e os demais 46% referiam-se a tributos, biodiesel e margens de distribuição e revenda.

24. Apesar de percebida como principal agente na formação dos preços ao consumidor, a Petrobras tem influência limitada, sendo a tributação um fator mais relevante e que precisa ser endereçado numa solução estrutural para o setor.

Contribuições

25. A greve dos caminhoneiros, que paralisou a entrega de combustíveis no país, significou uma importante mudança de cenário para toda esta discussão. A necessidade de criar mecanismos que conciliem o alinhamento com mercado internacional e o amortecimento de oscilações mais bruscas no mercado interno é reconhecida pela Petrobras.

26. Novas regras de formação de preços, que tragam menor volatilidade para os consumidores, não são necessariamente contraditórias com a manutenção da capacidade de investimento e saúde financeira da Petrobras e dos demais agentes

¹ <http://www.petrobras.com.br/pt/produtos-e-servicos/composicao-de-precos-de-venda-ao-consumidor/>

do setor de óleo e gás e podem, inclusive, potencializar a atração de investidores para o mercado de refino no país.

27. A solução estrutural para conciliar estes objetivos passa, necessariamente, pela criação de mecanismos tributários que possibilitem a variação das alíquotas de tributos de forma a compensar as variações dos preços. Soluções desse tipo e com modelos variados já são praticados em diversos países produtores e não produtores de petróleo e podem ser adaptados à realidade brasileira.

28. A Petrobras reconhece, no entanto, que na discussão iniciada pelo órgão regulador por meio desta consulta pública busca-se também uma regra de transição que possa lidar, como já caracterizado pela ANP, com questões de competição no mercado de refino.

29. A empresa entende que outras visões sobre o funcionamento do mercado de combustíveis no país precisam ser avaliadas pelo órgão regulador e fará considerações mais específicas sobre eventuais mudanças em periodicidades dos ajustes de preços após consolidação das contribuições recebidas e pronunciamento ANP. Desta forma será possível avaliar de forma objetiva a viabilidade da proposta e o impacto sobre o negócio da companhia.