

Requisitos para um novo contexto no *Downstream*

Por: Helder Queiroz - Professor adjunto UFRJ e ex-Diretor ANP

Coordenação técnica dos workshops “Desafios Regulatórios” e “Transição para um novo contexto de Downstream”

O mercado de combustíveis no Brasil está em vias de passar por mudanças estruturais de relevância histórica.

Como se sabe, desde a década de 1950, o desenvolvimento do parque de refino ficou a cargo da então recém-criada Petrobras. O objetivo central visava a garantia do abastecimento de combustíveis, cuja demanda crescia a taxas anuais próximas de 10%, em todo território nacional. Além disso, o desenvolvimento do parque de refino iria permitir a redução da forte dependência externa de derivados e inverter a pauta de importações nos anos subsequentes. Ou seja, o país passou a importar petróleo bruto e refinar internamente os derivados.

Desse modo, a *rationale* do planejamento à época consistiu na centralização das atividades de refino, logística e importação de óleo cru e derivados na Petrobras. Cabe notar que este era o *core business* da empresa até os anos 1970. Apenas nesta década é que a Petrobras passou a atuar na distribuição de derivados, quando foi então criada a BR Distribuidora, para ser mais uma empresa no mercado de distribuição, o qual sempre comportou vários operadores. Também neste período, especialmente após os choques do petróleo e visando reduzir a vulnerabilidade face as oscilações dos preços internacionais, foram ampliados os investimentos em exploração e produção offshore, que se revelou muito bem-sucedida ao longo do tempo.

Posteriormente, no fim dos anos 1990, com a Lei do Petróleo e a criação da ANP, a introdução da concorrência passou a ser um objetivo estabelecido no novo marco legal, o que permitiu, por exemplo, a ampliação do número de agentes econômicos no segmento de exploração e produção.

Entretanto, o ciclo de introdução de pressões competitivas na reestruturação do mercado *downstream* brasileiro se revelou incompleto, pois a Petrobras, na prática, manteve sua dominância no segmento do refino. Cabe destacar ainda a importância da infraestrutura de armazenamento e de logística de movimentação de combustíveis bem como a gestão integrada de praticamente todo o sistema de suprimento de derivados de petróleo do país.

Como o escoamento de produtos tem como ponto central as refinarias, praticamente toda a infraestrutura e logística (terminais, oleodutos, etc.) se concentra também nas mãos da Petrobras, inclusive pelo fato de ser também a principal importadora. Desde então, a empresa assumiu a importante missão de garantir o suprimento, a partir da centralização das decisões operacionais de refino, importação e logística.

Assim, por se tratar de um elo central na cadeia petrolífera, tal condição produziu uma série de efeitos na cadeia a jusante, afetando sobremaneira o padrão de concorrência na distribuição e revenda.

Desse modo, a desconcentração industrial prevista com a venda anunciada das refinarias da Petrobras se constituirá, de fato, numa mudança estrutural histórica que deverá ensejar num novo padrão de concorrência no refino, com a entrada de novos competidores, e engendrando, a reboque, alteração nas condições de concorrência nos demais segmentos, com preços mais competitivos em toda cadeia.

Cabe observar, contudo, que reformas estruturais produzem resultados efetivos, se bem implementadas, a médio e longo prazos. No longo prazo, é possível visualizar um mercado mais livre e competitivo em todos os pontos da cadeia petrolífera no Brasil. Entretanto, uma fase de transição bem-sucedida é uma condição essencial para o alcance de tal objetivo.

Neste sentido, é de se esperar que as transformações no refino sejam acompanhadas de mudanças regulatórias que possam ser aderentes às características inerentes dessa fase de transição. Em particular, a preocupação central de garantia de suprimento de todos os derivados e biocombustíveis, em todo o território nacional deverá se constituir no foco central dessas mudanças regulatórias; e sua implementação requer atenção especial neste momento.

Isto decorre do papel histórico e bem-sucedido exercido pela Petrobras na missão de garantir o suprimento, o que justificou durante décadas sua dominância no refino.

Como dito acima, tal etapa poderá redefinir o padrão de concorrência. Entretanto, essa tarefa não é trivial. Num primeiro plano, cabe observar que a remoção de barreiras à entrada, no refino e na infraestrutura e logística, não garantem a imediata introdução de competição. Desse modo, a ANP deveria concentrar aí o foco das mudanças regulatórias, neste primeiro momento, estabelecendo as novas condições para a concorrência e garantia do suprimento.

Como também é de conhecimento geral, mudanças tributárias estão sendo estudadas, mas ainda não se sabe ao certo de que maneira irão alterar as condições de concorrência no *downstream*.

Neste contexto, a desconcentração industrial prevista com a venda anunciada das refinarias da Petrobras se constituirá, de fato, em uma mudança estrutural que ensejará um novo padrão de concorrência no refino, com a entrada de novos competidores.

Contudo, dada a relevância e a complexidade destas transformações, faz-se necessário identificar, priorizar e endereçar as questões operacionais, bem como questões tributárias pertinentes, decorrentes da abertura do refino.

Para debater as questões-chave decorrentes dessas transformações, dois importantes workshops foram organizados, no Rio de Janeiro e em Brasília, pela Federação Brasilcom, Fecombustíveis, Plural, Sincopetro e SindTRR. Os eventos contaram com a participação de representantes do Governo Federal e Governos Estaduais, da ANP, empresas privadas e

academia, que examinaram os principais efeitos das reformas que se iniciam, a partir da decisão de desinvestimento da Petrobras no segmento de refino.

É possível listar uma série de conclusões, e mesmo consensos, extraídos dos dois workshops, que se alinham com esta necessidade, com destaque, em particular, para: i) a definição de etapas de transição e prioridades no processo de revisão regulatória com a abertura do refino, e ii) a readequação dos mecanismos tributários que incidem nas diferentes etapas da cadeia de combustíveis.

Primeiro, cabe observar que reformas estruturais, como a abertura do refino, somente produzem resultados efetivos se bem implementadas, a médio e longo prazos. Ou seja, uma fase de transição bem planejada é uma condição essencial para o alcance de tal objetivo e as mudanças regulatórias decorrentes deste processo devem ter, como preocupação central, a garantia de suprimento.

As condições para garantia do suprimento suscitam tarefas de adequação da regulação que devem observar o novo papel da Petrobras, a necessidade de gerar um ambiente de atratividade aos novos entrantes e o aumento do nível de investimentos, visando ainda garantir o valor de mercado dos ativos de refino e logística a serem alienados.

Segundo, o processo em curso ocorre num momento de crise macroeconômica que reduziu fortemente a demanda de combustíveis desde 2014 e, conseqüentemente, a arrecadação de tributos. Assim, o Estado precisa ainda mais eficaz em desenvolver, aplicar e fiscalizar a regulamentação, promovendo ambiente de isonomia competitiva entre todos os agentes, coibindo ações que degradam este ambiente em benefício das fraudes e irregularidades no setor.

Estimativas apresentam que dos mais de R\$ 60 bilhões escriturados em dívida ativa, somente no setor de combustíveis, boa parte é atribuída a empresas que fazem uso de caminhos alternativos à regulamentação e legislação, operando em regime de ciclos, entrando e saindo do mercado e transferindo clientes entre suas coligadas.

Estudo recente da Fundação Getúlio Vargas indicou que, em 2018, pelo menos R\$ 5,3 bilhões de reais em tributos Estaduais deixaram de ser recolhidos, considerando apenas o volume do mercado regular publicado pela ANP. Estimativas de mercado irregular e fraudes na esfera Federal indicam que as perdas superam os R\$ 7,2 bilhões que, anualmente, deixam de ser revertidos em benefício da sociedade.

Terceiro, é de se esperar que neste contexto de mudança estrutural com novos operadores no refino, haverá a necessidade de desenvolvimento e aprimoramento de mecanismos de utilização da infraestrutura de dutos e logística, visando garantir condições de competitividade no mercado através da eliminação de gargalos logísticos.

Quarto, estas novas condições de mercado irão igualmente influenciar o processo de formação de preços de derivados dos novos atores e da Petrobras no refino; bem como os efeitos de transmissão de flutuações de preços na distribuição e revenda. Cabe lembrar, neste registro,

que políticas de preços são instrumentos legítimos de política energética e envolvem o uso da estrutura tributária e fiscal presente nos preços de derivados de todos os países; e que têm sempre fins redistributivos, sejam entre os diferentes agentes econômicos, sociais ou regionais.

Desse modo, a abertura ao diálogo promovida pelos dois workshops permitiu sobretudo identificar um conjunto de especificidades, inerentes à natureza das operações de todo o *downstream*, as quais devem ser contempladas no âmbito do processo de reformas em curso (vide anexo 1 – Leggio).

Os workshops evidenciaram a necessidade de uma fase de transição que promova a articulação harmoniosa de quatro pontos centrais:

- i) segurança do abastecimento;
- ii) qualificação dos entrantes e processo transparente de desconcentração do refino;
- iii) atração de investimentos para expansão do parque de refino, bem como da infraestrutura e logística; e
- iv) criação de ambiente de condições efetivas de concorrência e estrita restrição das práticas anticompetitivas, em especial a sonegação e a inadimplência fiscais e a adulteração de combustíveis.

A tarefa não é trivial e a construção de um novo ambiente competitivo no *downstream* depende fortemente da boa compreensão destas especificidades setoriais. A qualidade das etapas de implementação terá forte influência sobre o resultado esperado de longo prazo, onde se vislumbra um mercado livre e competitivo.

Assim, a intenção de promover alterações nos segmentos à jusante da cadeia deve ser uma tarefa a *posteriori*, quando estarão claros o conjunto de novos atores, a reorganização regional dos mercados, as novas condições de oferta, demanda, exportação e importação, bem como o uso e as necessidades de expansão da infraestrutura e logística de movimentação de derivados.

Finalmente, a evolução do desenho do mercado para que se permita amplos graus de liberdade para a atuação das empresas é um passo natural.

Entretanto é irrealista acreditar que esta visão de futuro e, por conseguinte, os movimentos propostos a fim de obtê-la, possam ser colocados em prática num curto espaço de tempo. Além de ser necessária uma discussão profunda entre os vários agentes responsáveis por avançar nesta agenda, é conveniente que a implementação das várias medidas seja realizada de maneira coordenada, com as reais prioridades identificadas.

Ou seja, torna-se imperativo traçar um caminho com etapas estruturadas para concatenar a necessária evolução dos pilares de construção de um mercado mais competitivo.

Para tanto, dois estágios de evolução para a configuração do setor em direção à maior competitividade devem ser priorizados neste momento: a transição para a abertura do mercado de refino e a transição do modelo tributário no país.

A abertura do mercado de refino deve corrigir os efeitos mencionados, à jusante da cadeia, reconfigurando o padrão de concorrência, tanto no suprimento quanto na distribuição e revenda.

Quanto às questões tributárias, é imperativo a promoção de um ambiente de neutralidade fiscal, através da simplificação tributária, harmonização dos impostos estaduais, concentração do recolhimento no primeiro elo da cadeia, bem como o preenchimento das lacunas atuais na aplicação da legislação, em especial no que se refere aos devedores contumazes.

Assim, vislumbra-se, a partir destes aprimoramentos no elo do refino e na questão tributária, o momento de aumento de investimentos – envolvendo em especial o suprimento e a logística – como elemento crítico a refletir a saúde institucional do mercado e o progresso na eficácia de atuação tempestiva sobre os desvios da ética concorrencial. Com segurança jurídica e um processo estruturado de revisão regulatória, estima-se que mais de R\$100 bilhões sejam investidos no setor nos próximos 10 anos, gerando empregos e crescimento econômico.

Ao final da transição espera-se a consolidação de um mercado mais competitivo, com a multiplicidade de oferta de produtos, logística, ambiente de negócios com menor incidência de azirregularidades e ampla oferta de serviços. Nesse estágio, barreiras regulatórias seriam revistas, deixando aos empreendedores a escolha dos modelos de negócio e do maior ou menor grau de integração que faça sentido a seus clientes.

Desta forma, acredita-se em uma transição estruturada que combine a obtenção de benefícios da competitividade com passos sólidos que assegurem a melhor proposta de valor para o consumidor e a garantia de abastecimento para o país.