



NOTA TÉCNICA PL3/SPL – ABR 2003

EVOLUÇÃO DO PREÇO DO COMBUSTÍVEL DE AVIAÇÃO

I. INTRODUÇÃO

A presente Nota Técnica tem por finalidade a análise da evolução recente do preço do combustível de aviação no Brasil (QAV), comparativamente a outros derivados, com o objetivo de identificar possíveis medidas nessa área que possam ser tomadas, no âmbito do governo, no sentido de contribuir para a desoneração da indústria brasileira do transporte aéreo.

O assunto é particularmente relevante e oportuno dado o atual momento de crise por que passa o setor aéreo e o peso específico desse insumo na estrutura de custos da indústria: 23,2% nas operações domésticas e 23,6% nas internacionais.

Cabe ressaltar que, em dezembro de 2002, através do 2º Despacho nº 007/SPL (documentação em anexo), o DAC dirigiu-se ao Exmo. Sr. Comandante da Aeronáutica encaminhando análise e parecer acerca de um documento sobre o problema, apresentado pelo Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias – SNEA, o qual, em síntese, demonstrava um tratamento diferenciado para o preço do querosene de aviação vis-à-vis os demais derivados e propunha a suspensão da aplicação da Portaria Interministerial nº1, de 4 de janeiro de 2001, dos Ministérios da Fazenda e de Minas e Energia, que estabeleceu a liberação dos preços do querosene de aviação nas refinarias produtoras. Esta Nota Técnica é, em verdade, um aprofundamento daquela primeira análise do assunto, elaborada no âmbito do DAC.

II. A REGULAÇÃO DO SETOR DE PETRÓLEO

O setor de petróleo no Brasil, desde fins da década de 30, e em especial a partir dos anos 50, com a implementação da política nacionalista da “Era Vargas”, época em que foi criada a Petrobrás, foi objeto de intensa intervenção governamental em todas as etapas de sua cadeia produtiva, aí incluídas as atividades relacionadas à produção, refino, importação, transporte, distribuição e comércio de petróleo bruto e seus derivados, cabendo à União autorizar, regular e controlar tais atividades.

Tais atribuições foram exercidas até 1997 através de órgãos federais da administração direta: o Conselho Nacional de Petróleo - CNP, inicialmente vinculado à Presidência da República e depois incorporado ao Ministério de Minas e Energia, e o Departamento Nacional de Petróleo – DNC, vinculado ao Ministério da Infra-estrutura, criado em 1990 em razão da extinção do CNP na mesma ocasião.

Em 1997, através da Lei 9.478, de 6 de agosto de 1997, foi criada a Agência Nacional do Petróleo – ANP, autarquia especial, vinculada ao Ministério das Minas e Energia, que incorporou dentre suas atribuições as funções exercidas pelo DNC.

A partir do início da década de 90, em decorrência dos novos princípios constitucionais emanados da Constituição Federal de 1988 e seguindo a tendência observada no mundo, verificou-se um processo gradual de desregulamentação do setor de petróleo, com a finalidade de reduzir o papel do Estado como agente executor e estimular a concorrência e os mecanismos de mercado, processo este que também foi observado na indústria do transporte aéreo brasileiro.

Diversas medidas visando a introdução de maior pressão competitiva na indústria nacional do petróleo foram adotadas a partir de então, especialmente após a Emenda Constitucional nº9/95, que flexibilizou o monopólio de direito da Petrobras nas atividades de exploração produção, importação e transporte em condutos, constituindo-se no marco inicial da implementação do novo arranjo institucional do setor, consubstanciado pela criação da ANP.

Com relação à política de preço dos combustíveis, até 1990 foi marcada por excessiva regulação governamental, sendo tais preços tabelados e, através de um sistema de subsídios cruzados, uniformes em todo o território nacional. Com a implementação do processo de desregulamentação do setor mencionada anteriormente, a política de preços dos combustíveis passou a ser adaptada para a introdução de mecanismos de mercado no setor, iniciando-se, desse modo, um processo gradual de liberalização de preços e de retirada dos subsídios.

III. O COMBUSTÍVEL DE AVIAÇÃO (QAV)

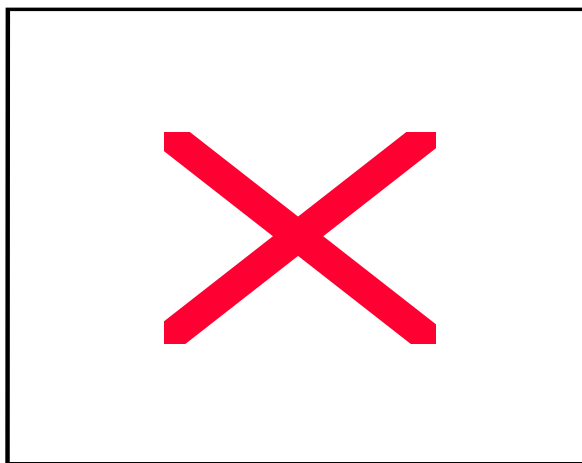
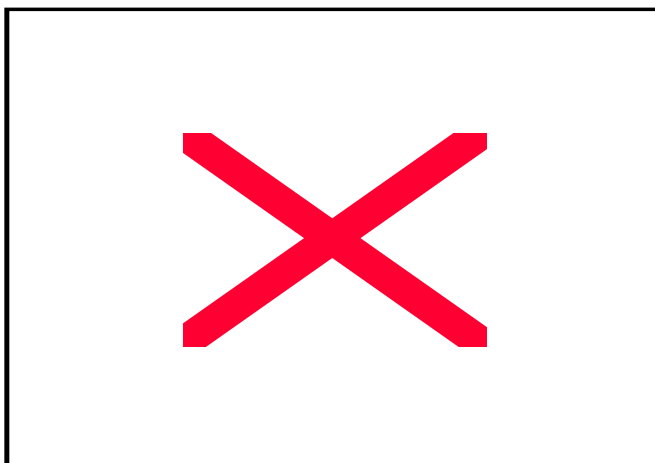
No que diz respeito especificamente ao combustível de aviação, dentre as medidas de desregulamentação adotadas após a alteração do marco legal do setor de petróleo, em 1997, destaca-se a liberação, **nas refinarias produtoras**, a partir de 1º de julho de 2001, dos preços de faturamento do querosene de aviação, tanto para utilização em vôos domésticos como em vôos internacionais, através da Portaria Interministerial nº 1 de 04/01/2001, dos Ministérios da Fazenda e de Minas e Energia.

O objetivo principal da Portaria supracitada foi o de liberar os preços de faturamento do querosene de aviação na ponta da refinaria, de forma a promover competição de preços no mercado produtor desse derivado. No entanto, considerando que, de acordo com informações da ANP, cerca de **85 %** do volume de QAV comercializado no Brasil é produzido pelas refinarias da Petrobras – o volume restante é importado e destina-se, normalmente, aos portos das Regiões Norte e Nordeste do país, observa-se que, na prática, não há concorrência efetiva nesse mercado, ficando com a Petrobras a determinação do nível de preços desse combustível, na condição de monopolista.

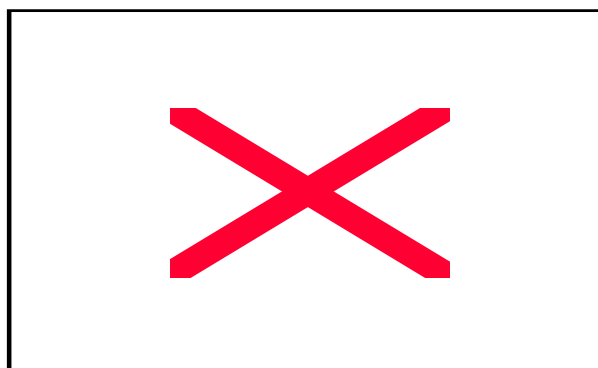
Segundo dados divulgados pela ANP, o mercado consumidor do combustível de aviação está fortemente concentrado na Região Sudeste – que abriga os principais aeroportos brasileiros, origem e destino da maior parte dos vôos nacionais e internacionais – correspondendo a 58% das vendas desse combustível.

De acordo com informações contidas no último relatório gerencial da Petrobrás, nesta fase inicial de abertura do mercado brasileiro de combustíveis, a empresa manteve equilibrado seu *market share*, atendendo a 93% da demanda nacional de derivados de petróleo.

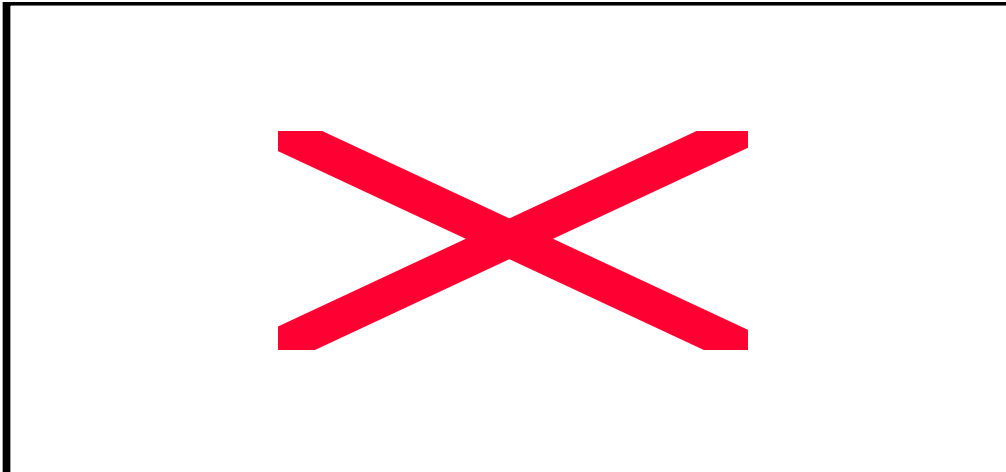
Note-se que o combustível de aviação, QAV, tem pequena participação no volume total de combustíveis comercializados pela Petrobras (próximo a 5%), bem como na produção de derivados (cerca de 4%), conforme pode ser constatado nos quadros a seguir:



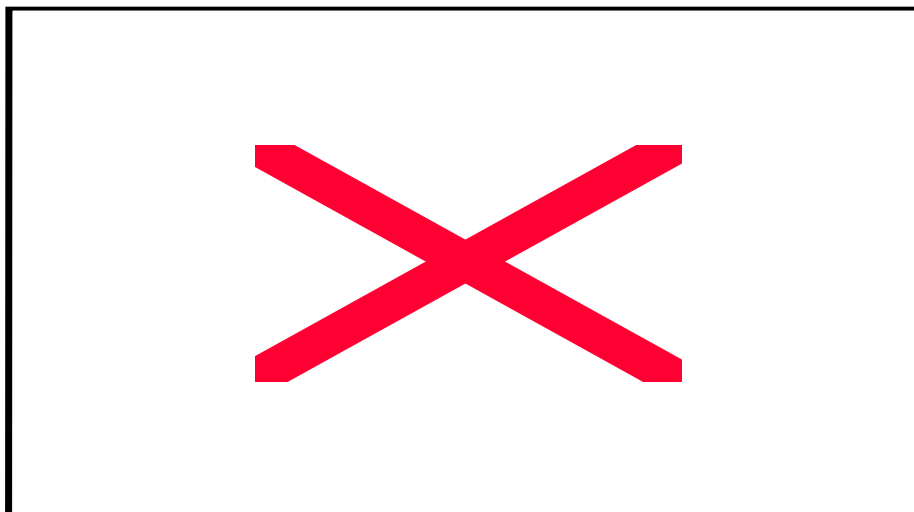
Os reajustes de preços de comercialização do combustível de aviação pela Petrobras, como pode ser observado nos quadros abaixo, tanto para a exportação do produto (variação de 47,8% de 1999 a 2002) quanto para a importação (variação de 36,9%), são inferiores a variação verificada, no mesmo período, no preço médio do QAV, medido em dólares, pago pelas empresas aéreas brasileiras: **66,7%**.



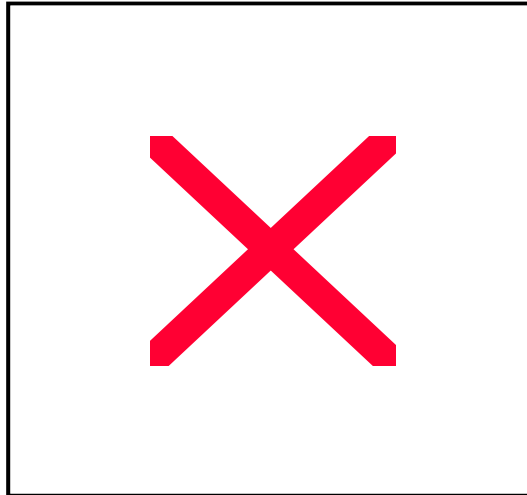
O quadro a seguir apresenta os preços de alguns dos derivados de petróleo, tanto o cobrado pelo produtor (preço refinaria) quanto o pago pelo consumidor (preço médio cobrado pelos distribuidores). Os dados relativos ao preço médio pago pelas empresas aéreas no querosene de aviação - QAV foram estimados a partir de novembro de 2002, supondo em 70% o peso do preço refinaria na composição do preço ao consumidor final.



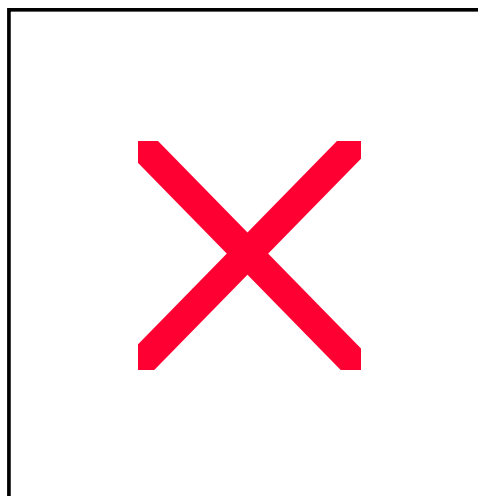
Do quadro que se segue é possível fazer uma comparação entre a evolução do preço do QAV e a de outros combustíveis. Observa-se que o querosene de aviação – QAV, vem apresentando reajustes superiores aos demais produtos derivados de petróleo. Somente no ano de 2002, o aumento no preço do produtor atingiu 118,08%, segundo dados divulgados pela ANP - Agência Nacional de Petróleo e, em 2003, com base nas estimativas realizadas, deve alcançar, no final de março, uma variação de 31,7% no preço pago pelas empresas aéreas.



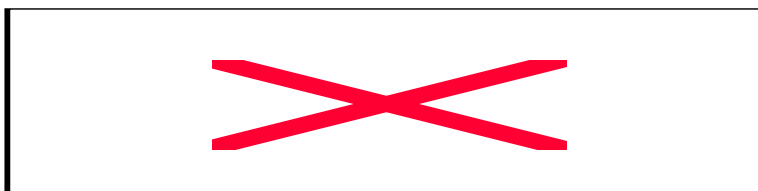
Comparativamente à evolução de outros indicadores econômicos, e incluindo-se a média do preço do barril de petróleo na OPEC (“Organization of the Petroleum Exporting Countries”), mais uma vez observa-se que a taxa de crescimento do preço do querosene de aviação apresenta uma discrepância significativa.



As discrepâncias anteriormente mencionadas tornam-se ainda mais significativas na medida em que o período de análise é ampliado. Tomando-se, por exemplo, o período de janeiro de 1999, época em que a taxa de câmbio iniciou sua trajetória de alta, até março de 2003, conforme pode ser observado no quadro a seguir, o preço do QAV aumentou 684,73%, enquanto que a taxa de câmbio do Real em relação ao Dólar cresceu 125,61%. Isso significa um aumento real do preço do QAV, em relação à taxa de câmbio, de 248% no período.



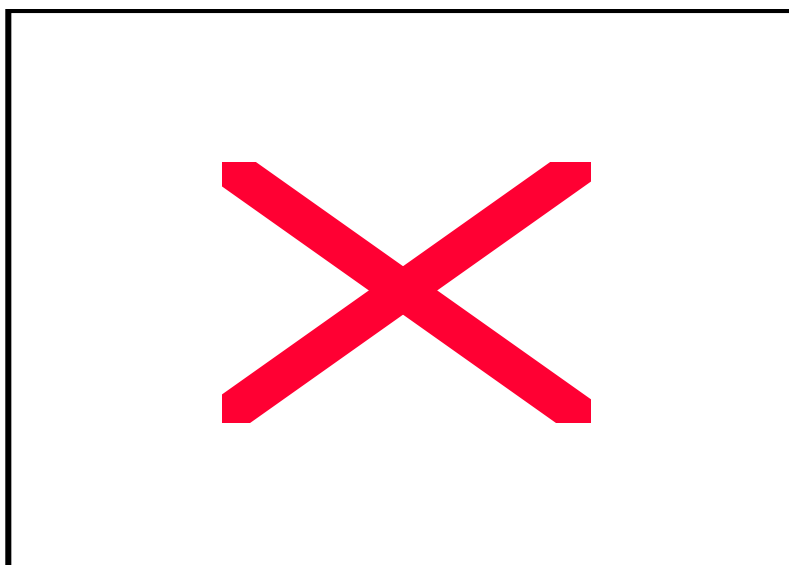
Em consequência da política de preços adotada para esse importante insumo para a indústria do transporte aéreo, o item combustível, nos últimos anos, aumentou consideravelmente sua participação percentual na estrutura de custos da indústria, conforme pode ser observado no quadro a seguir. Com base nos últimos dados disponíveis no DAC (nov 02), pode-se dizer que, atualmente, o combustível representa **23,2%** do total das despesas nas operações domésticas.



Considerando a variação no preço médio pago pelas empresas aéreas pelo combustível de 31,7% no período de janeiro a março de 2003, e que tal insumo representa em média, 23,2% do custo operacional da indústria em suas operações domésticas, pode-se estimar um acréscimo de, aproximadamente, **R\$71 milhões** em gastos com combustível de aviação nos custos mensais do conjunto de empresas.

Cabe ressaltar que, levando em conta a recente redução do preço do QAV, segundo a imprensa da ordem de 15% a partir de 1º de abril, o crescimento acumulado em 2003 dessa variável, na refinaria, passa a ser 14,86%, situando-se mais próximo do observado para a maioria dos demais combustíveis, mas ainda assim muito acima dos principais indicadores de preços, em especial a variação cambial que, em verdade mostrou-se em queda em relação à média do ano passado. Ademais, considerando o período 1999 a 2003, a variação acumulada do preço médio do QAV pago pela empresas aéreas passa dos 684,73% para cerca de 567%, o que supera, em muito, qualquer indicador macroeconômico que se tome como parâmetro de comparação.

Outro fator que merece ser destacado é a diferença existente na evolução do preço do QAV em outros países, indicando uma desvantagem competitiva para as empresas aéreas brasileiras, conforme pode ser observado no quadro a seguir:



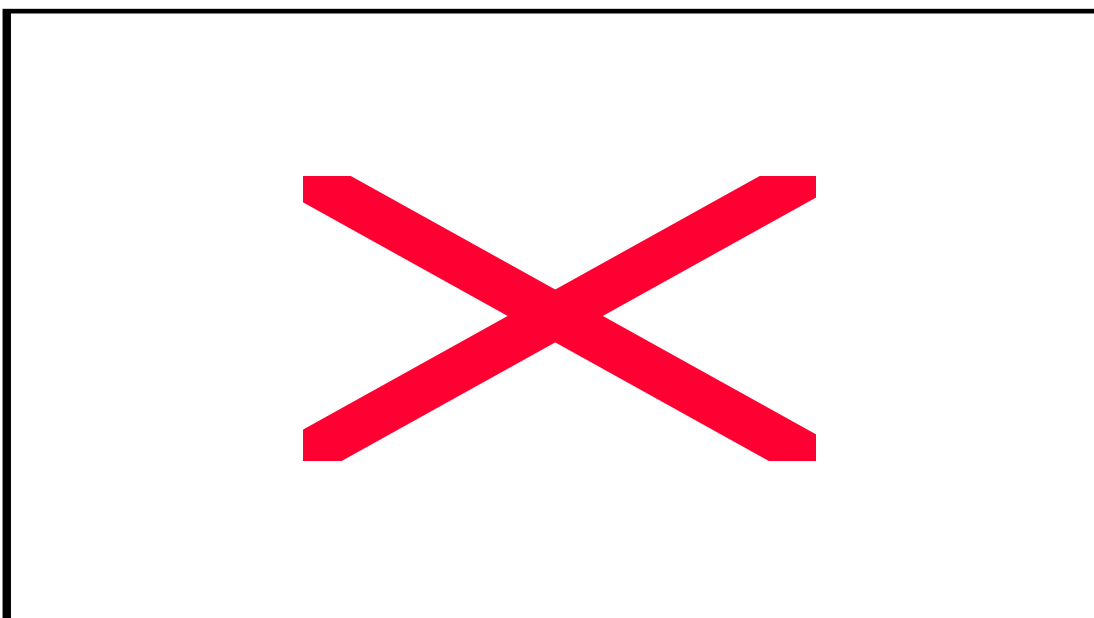
IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS

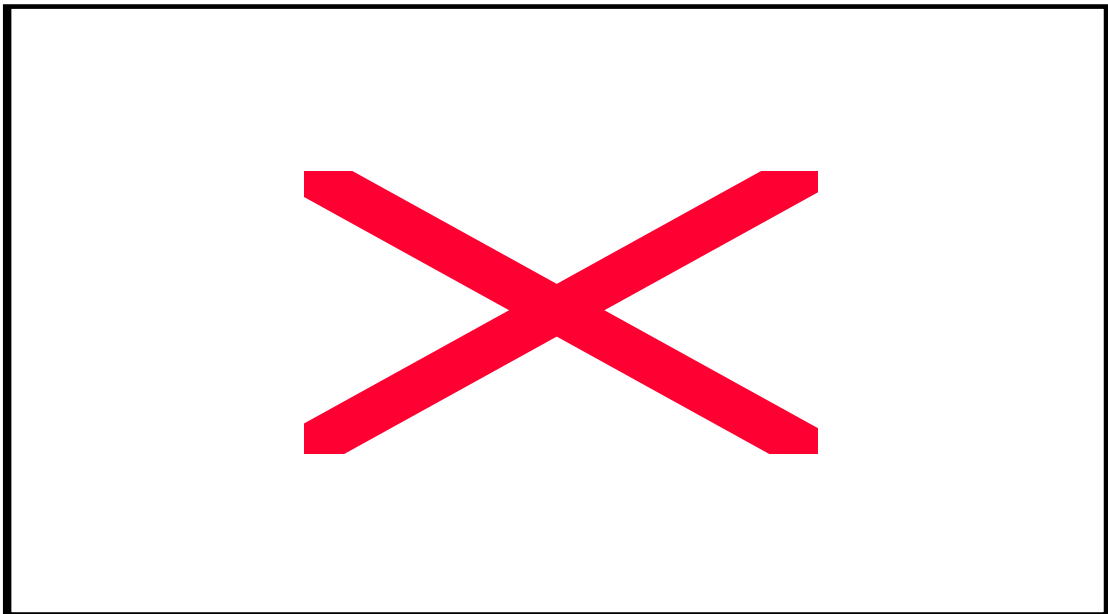
Do exposto, conclui-se que o preço do combustível de aviação vem sendo reajustado a taxas superiores a outros combustíveis. Ademais, quando comparada a indicadores gerais de evolução de preços no país, a evolução do preço do combustível de aviação situa-se significativamente acima. Em relação à variação cambial, por exemplo, o preço médio pago pelas empresas aéreas, medido em dólares, cresceu no período 1999 a 2003 a uma taxa superior a 60%.

É importante lembrar que existe uma relativa inelasticidade preço do QAV, isto é, as empresas aéreas vão necessariamente continuar consumindo uma quantidade razoavelmente fixa do produto, seja qual for o preço do QAV, para manter suas operações, e atender aos vôos programados. O recurso que as empresas utilizam para diminuir seus gastos com combustível é o de abastecer as aeronaves nas localidades que oferecem a melhor margem de negociação ou alíquotas de ICMS menores. Mas esse artifício é limitado, isto é, após se atingir a melhor estratégia de tanqueamento, não há mais a possibilidade de redução de gastos alterando a localidade de tanqueamento.

Essa inelasticidade verificada no combustível de aviação não é verdadeira para todos os combustíveis, como por exemplo, a gasolina automotiva e o gás de cozinha. Para estes, quando do aumento de preço, há margem para racionalizar a sua utilização e alternativas para sua substituição.

Na atividade de transporte aéreo, por ocasião da efetivação do aumento de preço do QAV, não há como reformular as operações a curto prazo, de forma a diminuir o consumo e nem tão pouco transferir, de imediato, o aumento do preço do insumo para as tarifas, pois o mercado está bastante sensível a novos aumentos de tarifas, uma vez que a demanda não vem apresentando crescimento, conforme se pode constatar nos gráficos abaixo:





O necessário repasse às tarifas aéreas dos aumentos do combustível vem contribuindo para a queda observada na demanda (gráficos anteriores), agravando ainda mais a situação já crítica das empresas aéreas.

Com relação à política de preços em si dos combustíveis no Brasil, em especial a do combustível de aviação, a despeito do assunto ser da competência da Agência Nacional do Petróleo – ANP, algumas considerações acerca do processo de liberação iniciado em 1990 se mostram pertinentes, mormente quando comparado ao mesmo processo verificado no setor de transporte aéreo brasileiro.

No caso das tarifas aéreas, a introdução de maior liberdade às empresas para estabelecer as tarifas foi acompanhada de uma política mais liberal de concessão de linhas, privilegiando a competição, estimulando as empresas a oferecer serviços diferenciados, atendendo novos segmentos de demanda e beneficiando o usuário pela ampliação do leque de opções de serviços disponíveis. Em verdade, a liberação total das tarifas aéreas no segmento doméstico somente se deu após a adoção de diversas medidas de desregulamentação da oferta e de aprimoramento dos padrões concorrenciais do mercado.

Já o processo da liberação do preço do QAV parece ocorrido de forma inversa, isto é, primeiro houve a liberação de preços para que, como resposta, a competição fosse estimulada, atraindo a entrada de competidores no mercado e, com isso, obtendo-se o esperado aprimoramento dos padrões concorrenciais do setor.

O fato é que o setor de refino para a produção de derivados no Brasil conta, ainda, com reduzida participação privada e a concentração da participação da Petrobrás na produção de QAV especificamente, tende a ser ampliada com a construção da unidade de QAV na Refinaria Isaac Sabbá, em Manaus, com início previsto para janeiro de 2003, e cuja produção irá substituir as importações desse derivado, necessárias para suprir a demanda das Regiões Norte e Nordeste. Por outro lado, como o consumo do QAV é relativamente pequeno em relação aos demais derivados, não há atratividade para a entrada de novos fornecedores do produto.

Assim, a conclusão é de que a liberação dos preços do QAV foi implantada em um ambiente onde não há concorrência efetiva, ficando a Petrobrás, na prática, atuando como monopolista na determinação do preço desse derivado. Considerando a essencialidade desse insumo para a indústria do transporte aéreo, bem como sua relevância na composição dos custos das empresas aéreas, nesse momento de crise do setor em que o Governo está estudando medidas que, no âmbito de sua competência, possam contribuir para equacionar o problema, pode-se sugerir que seja feita uma reavaliação da liberação do preço do QAV, bem como da atual metodologia de determinação desses preços, ambos os assuntos objeto da Portaria Interministerial nº 1, de janeiro de 2001, dos Ministérios da Fazenda e de Minas e Energia.

Rio de Janeiro, 30 de abril de 2003.

Rosângela de Almeida Pereira – Economista
Chefe da 4PL3