

O paradoxo dos preços dos combustíveis

Marcelo Gauto

Especialista em O&G e doutorando em Bioenergia da Unicamp

Fernanda Delgado

Professora de Geopolítica da Energia e coordenadora de pesquisa da FGV Energia

Márcio Couto

Professor e pesquisador da FGV

Acompanhando o aumento do preço do barril de petróleo e a desvalorização da moeda nacional, frente ao dólar, o aumento dos preços dos combustíveis dá sinais de que vai pressionar a economia brasileira, trazendo o tradicional descontentamento da população e de alguns setores. Antigos dilemas voltaram ao radar, com críticas aos preços de paridade de importação, assim como a suspeita de controle de preços por parte da Petrobras.

Os dois lados da moeda são conhecidos: as consequências de se adotar preços de combustíveis artificiais, abaixo do valor de mercado; e também os efeitos de se ter combustíveis com preços alinhados ao mercado internacional. A venda das refinarias da Petrobras segue avançando, e é preciso encarar, então, que o *modus operandi* dos refinadores, inclui-se aqui a Petrobras, será o de maximizar eficiência, balizando seus preços pela concorrência com o produto importado, em especial. A lógica é simples: se a venda interna não remunera o refinador, o produto será exportado. A percepção dos



agentes em relação aos preços, porém, difere entre si.

A política de preços da Petrobras tem sido alvo de análise de muitos especialistas desde 2017, quando a estatal passou a praticar os preços da paridade de importação. A volatilidade dos preços dos combustíveis aumentou desde então no mercado doméstico. A empresa vem “calibrando” o *timing* dos reajustes, tentando evitar as flutuações de mercado de curtíssimo prazo, o que para muitos soa como alguma interferência política, com controle sobre os preços. Importa mencionar que em outras praças os preços dos combustíveis também flutuam com bastante frequência, reflexo da volatilidade dos preços internacionais do petróleo, e esses movimentos (em boa medida) não ocupam as primeiras capas dos jornais locais.

A Associação Brasileira dos Importadores de Combustíveis (Abicom) acionou o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) em janeiro (2021), alegando que a Petrobras está praticando preços predatórios e que tem mantido fe-

chada a janela de importação. Os produtores de etanol concordam, a estatal nega. Ao mesmo tempo, as associações ligadas aos caminhoneiros, bem como boa parte da população, reclamam dos aumentos sucessivos dos combustíveis.

Esse aparente paradoxo é antigo e está longe de ter fim. Incrivelmente, todos têm razão: a Petrobras vem seguindo preços de paridade, a arbitragem para importação está negativa em várias praças e os combustíveis, na ponta, estão ficando mais caros. Isso tem respaldo em uma vasta literatura que mostra os efeitos da assimetria na transmissão dos reajustes, no varejo, na alta e na baixa dos combustíveis,¹ isto é, os preços sobem mais rápido do que descem.

Acomodar as diferentes percepções, o livre-mercado e os anseios da população por combustíveis mais baratos ou, pelo menos, com preços mais estáveis não é tarefa simples. Será preciso, em dado momento, retomar a discussão a respeito da utilização de ferramentas que amortizem as oscilações dos preços.

O petróleo e o dólar

O ano de 2021 começou com as *commodities* em alta, algo já observado no final de 2020. O início da imunização das pessoas pelas vacinas contra a Covid-19 e a expectativa de uma retomada econômica mundial são fatores que puxam para cima as cotações. No caso do setor de petróleo, colabora para a recuperação dos preços, a manutenção e a disciplina dos cortes de produção por parte da Opep+. Assim, o barril de petróleo Brent que

A política de preços da Petrobras tem sido alvo de análise de muitos especialistas desde 2017, quando a estatal passou a praticar os preços da paridade de importação

estava a US\$ 20 em abril de 2020 chegou em janeiro do presente ano a US\$ 55.

A desvalorização da moeda brasileira frente ao dólar é outro fator importante a se considerar na equação de preço dos combustíveis. Desde março de 2020, o dólar tem sido cotado acima dos R\$ 5 no Brasil. Os combustíveis ficam mais caros basicamente, mas não apenas, por dois motivos: aumento da matéria-prima (petróleo) e/ou desvalorização da nossa moeda frente ao dólar. Quando as duas variáveis ocorrem ao mesmo tempo, a dificuldade é ainda maior. Assim começou 2021.

Apesar de todos os combustíveis apresentarem viés de alta, o que ocorre no diesel é o que traz maior impacto econômico. Isso porque o modal de transportes do país é, majoritariamente, o rodoviário, dependente do óleo diesel. Em 2019, foram consumidos 57 bilhões de litros de diesel, sendo que aproximadamente 22% destes foram importados.

Quando o preço do diesel sobe, o custo do transporte também sobe. Se o transporte fica mais caro, os produtos transportados no país também ficam mais caros. Obviamente, se o preço do diesel cai, o que foi relatado anteriormente não ocorre, na mesma velocidade, no sentido inverso. Até aqui nenhuma novidade.

Quando esta escalada de preços do diesel ocorre, historicamente acabou-se intervindo nos preços da Petrobras, ou seja, o governo obriga a estatal a represar o aumento, utilizando suas reservas de caixa. Porém, esta prática sempre foi extremamente controversa no mercado. Os refinadores privados e importadores de diesel têm prejuízos e reduzem a produção, quando não a interrompem. Para não faltar diesel no mercado, a Petrobras importa a parcela que a iniciativa privada estava fornecendo, onerando ainda mais o caixa da estatal. Assim, o governo resolve um problema no curto prazo, mas cria outros no longo.

Com a Petrobras subsidiando o diesel, não há investimentos relevantes em refino por parte da iniciativa privada. Por outro lado, se o governo não fizer alguma intervenção, a população e a economia do país sentem. Esse dilema se repete desde o governo Sarney, passando por Collor, FHC, Lula, Dilma, Temer e, agora, Bolsonaro. Não é trivial um mecanismo amortecedor dos preços sem a participação ativa da Petrobras, mas não é impossível. Medidas dessa natureza demandam planejamento e algum estoque de dólares para tal – usar a estatal sempre foi o caminho mais fácil. Mas nesse sentido cabe a discussão se esse seria o papel da Petrobras, uma vez que o

mercado nacional já é legitimamente aberto (a quebra do monopólio se deu em 1997).

O investidor privado quer condições para competir e isso requer preços livres. Por outro lado, a população precisa de preços que caibam no seu orçamento. O governo precisa atender aos dois ao mesmo tempo. Há como reduzir o ruído existente entre os agentes, preservando o interesse de todos, por meio de um “colchão” de amortecimento, uma reserva ou um mecanismo econômico para isso.

Existem algumas alternativas para se atenuar as oscilações das cotações do petróleo e do câmbio sobre o preço dos combustíveis. Todas exigem poupança. A seguir são apresentadas e sucintamente discutidas algumas alternativas.

1. Reservas estratégicas de petróleo

Nos Estados Unidos, por exemplo, existem estoques de petróleo reguladores, cuja capacidade se aproxima dos 730 milhões de barris, o maior do mundo em valor absoluto, suficiente para 35 dias de consumo norte-americano. A Alemanha mantém estoques reguladores equivalentes a 90 dias de consumo, enquanto o Japão tem estoques que superam os 100 dias. Manter essa quantidade toda de petróleo em estoque custa muito caro (e envolve severas questões de segurança), porém serve de atenuante nos momentos de alta do óleo.

No caso do Brasil, segundo dados da Agência Natural do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), a capacidade nominal de

As dificuldades de se lidar com as oscilações bruscas e os aumentos de preços dos combustíveis não são exclusividade dos brasileiros, elas ocorrem no mundo inteiro

estocagem de petróleo é próxima dos 34 milhões de barris, o equivalente a 15 dias de consumo. Na realidade, o número é menor, pois não se mantêm os tanques cheios. Construir uma reserva estratégica de petróleo é uma opção cara e que demanda tempo. Todavia, ainda seria uma opção.

2. Reserva tributária (Cide)

Outra alternativa, por exemplo, é usar a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide), vigente desde o final de 2001 no país, como amortecedor. Só que é preciso primeiro fazer nova reserva. Em 2002, a gasolina contava com R\$ 0,50 de Cide e o diesel com R\$ 0,15 por litro. Na época, a gasolina custava ao consumidor final R\$ 1,70 e o diesel R\$ 1,25 o litro, ou seja, a Cide representava quase 30% do valor da gasolina e 12% do valor pago no diesel na bomba.

A escalada dos preços do petróleo a partir de 2003 forçou o go-

verno federal a ir reduzindo o valor da Cide até que foi zerado em 2012. Retomada em 2015, a gasolina conta atualmente com R\$ 0,10 de Cide (que representa 2% do valor na bomba) e o diesel com zero (R\$ 0,05 vigente até 2018 quando foi zerado após a greve dos caminhoneiros). O câmbio desvalorizado e o petróleo acima dos US\$ 50 o barril dificultam o aumento da Cide no curto e médio prazo para recomposição da reserva tributária. É necessário aguardar uma nova “janela de oportunidade” para tal.

3. Óleo-lucro da União

É previsto nos contratos de partilha de produção que a União fique com algum percentual do petróleo produzido nas áreas do pré-sal que estão sob esse regime, o chamado óleo-lucro oferecido pelas empresas ou consórcios que venceram os leilões. Esse petróleo é gerenciado pela Petróleo Pré-Sal S.A. (PPSA), sendo vendido no mercado e os recursos encaminhados à União.

Dados da PPSA apontam receitas crescentes da parcela de óleo e gás da União, referente aos contratos vigentes, cuja receita total projetada de 2020 a 2032 deve superar os R\$ 420 bilhões. De forma resumida, parte desse montante, poderia compor um “fundo de estabilização” dos preços do petróleo ou dos derivados, uma reserva em dólares para ser consumida toda vez que o petróleo ultrapassasse determinado valor. Se os preços do petróleo caíssem abaixo do valor estipulado, o refinador e o importador seriam taxados proporcionalmente, de forma a recompor o fundo.

Tal hipótese requer, obviamente, aprovação legislativa e carece de maior detalhamento técnico para que possa ser utilizada. Dada a dificuldade de implantação, pelos trâmites legislativos morosos, o difícil consenso político e o déficit fiscal enfrentado pela União nos últimos anos, é difícil imaginar que a criação de qualquer fundo de estabilização seja realizada no curto prazo. Apesar do uso do óleo-lucro ser uma possibilidade, que encontra defensores, este não parece ser o melhor caminho.

4. Alíquota fixa ICMS

A forma na qual o ICMS incide sobre a gasolina e o diesel nos estados acaba por gerar um efeito amplificador das oscilações do petróleo e do câmbio sobre os derivados. Isso porque a alíquota de ICMS é um percentual que incide sobre o “Preço Médio Ponderado ao Consumidor Final” (PMPF), diferente do PIS e Cofins, cujas alíquotas são fixas por litro de combustível. Dessa forma, se a alíquota média for de 30%, um aumento de R\$ 0,10 no litro da gasolina, produzida internamente ou importada, gera R\$ 0,13 de aumento ao consumidor final.

O desejado, obviamente, é que haja uma redução das alíquotas, algo improvável porque a maioria dos estados, assim como a União, apresenta elevado déficit fiscal, não tendo espaço para redução de receitas. Por outro lado, a utilização de um ICMS com alíquota fixa, todavia, não implicaria renúncia arrecadatória, reduziria a volatilidade dos preços, além de trazer previsibilidade na arrecadação desse imposto aos estados

Apesar dos combustíveis
apresentarem viés de alta, o
que ocorre no diesel é o que
traz maior impacto, pois
nosso modal de transportes
é, majoritariamente,
o rodoviário

da Federação. Essa opção poderá ser abordada em uma eventual reforma tributária, com efeitos positivos sobre a cadeia de combustíveis.

Superando os dilemas

As dificuldades de se lidar com as oscilações bruscas e os aumentos de preços dos combustíveis não são exclusividade dos brasileiros, elas ocorrem no mundo inteiro. Entretanto, em uma nação bastante desigual do ponto de vista econômico, a convivência com aumentos repentinos de custos devido às oscilações de preços das *commodities* e do dólar, quando os salários são fixados em reais, fere especialmente os mais pobres. Ademais, a assimetria na transferência dos reajustes torna o problema maior.

Por outro lado, intervir em um mercado aberto tem também seus efeitos colaterais. No caso dos combustíveis, vivenciou-se ao longo dos últimos 20 anos que, ao se tentar conceder, via Petrobras, um

desconto artificial abaixo do preço de paridade internacional nos combustíveis, distorce-se por completo o mercado. Refinadores privados, importadores, produtores de etanol e a própria estatal experimentam prejuízos. Como efeito colateral secundário, não ocorrem investimentos na infraestrutura de refino, logística de movimentação interna e importação de derivados. A mentalidade de uso da estatal ou de subsídios aos combustíveis precisa ser superada com urgência.

Há como atenuar essa questão, preservando o interesse de todos, por meio de ferramentas econômicas de amortecimento, como as apresentadas. Elas não são as únicas opções, certamente existem outras. O governo federal tem papel preponderante em relação ao planejamento dessas ações, que atenuem os efeitos das oscilações dos preços do petróleo sobre os combustíveis, assim como os estados poderiam reavaliar a forma como o ICMS é aplicado sobre os combustíveis.

Os velhos dilemas precisam ficar para trás, o que requer muito trabalho, planejamento e, primordialmente, que se imprima o senso de urgência que a matéria requer. Preservar todos os agentes de mercado, mantendo os preços alinhados aos do resto do mundo e corrigindo distorções tributárias, parece ser a opção mais adequada para a sociedade. Que se siga neste caminho. ■

¹Esse efeito foi estudado pelo pesquisador da FGV e professor da Uerj, Mauricio Pinheiro Canedo, no artigo publicado pela *Revista Brasileira de Economia* (RBE). CANEDO, M. P. Assimetrias na transmissão dos preços dos combustíveis: o caso do óleo diesel no Brasil. *RBE*, Rio de Janeiro, v. 66, n. 4, p. 557-578, out-dez 2012.