



Artigo

Combustíveis no Brasil: as ineficiências de desafiar a lei da oferta e da demanda

Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt

Mestre e doutora pela FGV EPGE. Presidente da MSGas e presidente da ABDE. Foi secretária adjunta da SEAE/MF, conselheira do Cade e secretária da Fazenda, Planejamento e Orçamento de Goiás



A frase “for every complex problem there is an answer that is clear, simple, and wrong” é atribuída a Henry L. Mencken, jornalista e crítico literário americano, embora sua origem não seja exatamente comprovada. Lamentavelmente, volta a repetir-se no Brasil, no **mercado de derivados de petróleo**, a velha lógica desta frase, na qual a solução do problema da alta de preço paira sob uma base simplista e, como Mencken advertia, errada. O que isso tem a ver com a **lei da oferta e da demanda**, título do texto? Tudo, pois diz respeito à resposta brasileira à guerra no Oriente Médio.

Enquanto a **oferta mundial de petróleo recuou** devido à nova guerra EUA-Irã iniciada em 28/2/26, resultando na **elevação do preço do barril de petróleo** para mais de US\$ 100 (antes era US\$ 60), o governo brasileiro optou por apontar o dedo às distribuidoras e aos postos de combus-

tíveis pelo aumento dos preços no Brasil, apostar em ações fiscalizatórias – via ANP e Procons – para segurar ditos preços em determinados níveis (quais?), e impor um “pacote de medidas”. Este é composto por **desonerações e subsídios**, por meio do Decreto nº 12.875/26 e da MP 1.340/26, e custará aos cofres públicos mais de **R\$ 30 bilhões** em dois meses. O objetivo não dito é o de evitar a queda da popularidade do presidente em ano eleitoral. **Erro triplo.**

O **primeiro** erro é o governo ser fiel a uma política que vem sendo reproduzida desde os anos 1970, com alto custo social (dado que todos os brasileiros pagam a conta via tributos) e baixo benefício. De fato, mitigar choques externos via **administração de preços no mercado interno** gera custos para todos: governo, setor privado, Petrobras e acionistas da Petrobras. Além disso, desincentiva as impor-

tações, podendo acarretar desabastecimento. Ao reduzir os tributos e dar subsídios, o governo passa a exigir que os preços ao consumidor variem de acordo com o que ele acha justo, como se isso fosse possível. Além disso, os recursos disponíveis para o “pacote” deverão ser, com alta probabilidade, insuficientes, se a guerra perdurar por mais tempo do que se espera.

Os EUA são a economia mais pujante do planeta. Mesmo sendo o maior produtor e o maior refinador de petróleo do mundo, e mesmo tendo a oferta de derivados de petróleo maior do que a sua demanda, o que torna o país um exportador, os EUA não ousam manipular o preço interno. Lá, aliás, os preços do diesel na bomba são maiores do que os observados no Brasil.¹

O **segundo** erro é assumir obrigações sem ter condições fiscais para cobrir com o seu orçamento próprio, tendo que recorrer aos subnacionais, que também não têm condições. A União tem dívida/PIB de quase 80% e sua margem fiscal é ínfima, uma vez que suas despesas obrigatórias ultrapassam 90% das despesas totais. Para além disso, não se sabe quando a guerra terminará. Usar recurso público para esta política, assim, requererá escolhas: ou alguma outra política pública deixará de existir, ou a dívida aumentará a uma taxa de juros nominal extremamente elevada (hoje em 14,75%), ou alguma outra “**solução compensatória criativa**” entrará em vigor.

O **terceiro** erro é desconsiderar políticas focalizadas. No caso, como o aumento no preço dos combustíveis pode afetar, por exemplo, o valor do frete e do fertilizante, o preço dos alimentos e a tarifa do transporte coletivo, políticas direcionadas ao público mais afetado poderiam ser mais efetivas do que normas gerais em nível nacional. Gastar-se-ia provavelmente menos e preservar-se-ia o livre funcionamento dos mercados. Na linha de possíveis soluções, poderia ser retomada a discussão acerca da criação de um **fundo de estabilização** com os recursos dos *royalties*, para reduzir a volatilidade do preço do petróleo e de seus derivados no mercado interno por um certo período (por exemplo, três meses), sendo este preço médio ajustado no período seguinte. Isto daria maior previsibilidade para quem utiliza ditos produtos como insumo no seu processo produtivo.

Como preço sinaliza escassez e incorpora as ações dos agentes, quando a oferta recua, o preço sobe e contém a demanda. O oposto também é verdade. Não há, portanto, vilões quando a oferta cai, nem heróis quando ela aumenta. **É a lei da oferta e da demanda**, que tentam revogar ao longo da história brasileira, com respostas “simples e erradas”. Mesmo que seja desagradável para alguns, é uma lei que precisa ser internalizada, como ocorre com a lei da gravidade.

Nesta vertente, enfatiza-se que o **maior erro estrutural** ocorreu em

2023, com o **rompimento da Paridade de Preços de Importação dos derivados de petróleo (PPI)**. Sendo o petróleo e seus derivados *commodities* – e mesmo que o Brasil não fosse importador de derivados, como diesel, gasolina e nafta –, ao não ter o preço dos derivados refletido no preço internacional, o preço doméstico deixa de sinalizar a escassez relativa do produto. Com isso, importadores recuam,² o mercado pode vir a sofrer desabastecimento, produtores fazem estoques ou diminuem a produção, refinarias não ampliam a oferta, e o país perde investimento e relevância no tabuleiro global.

Pergunta-se neste contexto: a Petrobras mudou a sua tendência de importação de derivados desde fevereiro deste ano? A que preço ela está vendendo os derivados (importados ou refinados por ela) para o mercado interno? Este preço é similar ao das refinarias privadas? Se o aumento do preço internacional do diesel foi, entre 13/2/2026 e 27/3/2026, de R\$ 2,64/litro³ e como a Petrobras aumentou o preço do diesel no mercado em R\$ 0,38/litro,⁴ quem está pagando a diferença entre o preço interno e o custo de oportunidade (preço externo)? A empresa e seus acionistas estão sendo prejudicados novamente, assim como ocorreu entre 2011 e 2015? Vale lembrar que a Petrobras é empresa de economia mista e tem o dever fiduciário de perquirir lucro. Sua função não é executar

Aquele que pressiona a Petrobras a vender derivados de petróleo mais baratos ao mercado é também seu acionista majoritário e que deveria almejar maior receita

política pública. Esse monopólio é da União, que aloca no seu orçamento público os impostos pagos pelos brasileiros, hoje em 34% do PIB, cerca de R\$ 4 trilhões.

Para completar, similarmente ao que ocorreu em 2023,⁵ a “**solução compensatória criativa**”, simples e errada, para a perda de receita de R\$ 30 bilhões, foi a recriação do **Imposto de Exportação sobre o petróleo bruto (IE)**. A medida é controversa por três razões.

Primeiro, porque o IE foi criado pela CF 88 (artigo 153) para fins extrafiscais, e não com objetivo arrecadatório. Conquanto seja negado pelo governo, é evidente que o Tesouro precisa de receita compensatória para repor o que gastará com o “pacote”, face à atual fragilidade fiscal. Um imposto é extrafiscal quando sua intenção é

induzir um determinado comportamento, regulando o mercado. Um exemplo é o Imposto Seletivo (EC 132/23), que intenta desincentivar o consumo de bens que causam externalidades negativas à saúde e ao meio ambiente.

Segundo, porque, sendo o Brasil um exportador líquido de petróleo, preço elevado beneficia o país, com maior entrada de dólares, e favorece as empresas exportadoras (como a Petrobras), que, com maior receita, indiretamente via dividendos, beneficia seus acionistas (caso da União).

O IE, assim, reacende um antigo conflito de interesse: aquele que pressiona a Petrobras a vender derivados de petróleo mais baratos ao mercado, é também seu acionista majoritário e que deveria almejar maior receita. Neste caso, o acionista minoritário fica na berlinda, o que afeta a atratividade pela empresa, que está listada na bolsa. Para agravar, o prêmio de risco do país também é afetado, o que, por sua vez, ajuda a manter a elevada taxa de juros real do Brasil.

Terceiro, porque dito imposto transfere em parte o custo da *nova-velha política* para o setor privado, afetando a competitividade das empresas, criando incerteza face ao retorno esperado dos seus investimentos (penalizando projetos, principalmente os referentes a campos maduros e aqueles de margem apertada) e afastando capital que poderia financiar maior expansão de refino.

Em suma, o “novo pacote” é velho e ruim. Ao combinar desoneração tributária, concessão de subsídios, restrições ao comércio exterior, abandono à PPI e fiscalização ostensiva ao preço final do consumidor; o governo mostra desprezo pelo funcionamento dos mercados e falta de visão estrutural para endereçar o *problema* no longo prazo. Ter preço doméstico abaixo do internacional é insustentável. Isso faz das medidas meras redistribuidoras de custos ao longo da cadeia, que recaem sobre a União, os importadores, os produtores e refinarias de petróleo, as distribuidoras, os postos, os pagadores de impostos etc. Vale alertar que previsibilidade jurídica não é luxo, mas pré-requisito para a atracção do capital privado, inclusive do mundial e para a Margem Equatorial. Neste sentido, a Venezuela vem se mobilizando para atrair este capital global para explorar as suas reservas, as maiores do mundo. Se o governo brasileiro tergiversar com políticas ultrapassadas e com efeitos colaterais questionáveis, o país poderá “perder o bonde”.

Dito isso, como **última reflexão**, fazem-se duas perguntas: qual a consequência, (1) se houvesse **autossuficiência na produção e no refino** e (2) se **100% das refinarias pertencessem à União**?

Antes, vale contextualizar. Conquanto o **Brasil seja autossuficiente na produção de petróleo**, as distribuidoras e refinadoras

importam petróleo para complementar a produção com óleos de características diferentes, necessários para ampliar o leque de derivados fabricados.⁶ No caso da Petrobras, maior produtora do Brasil (90%), a importação é feita para produzir lubrificantes, que precisam de um óleo mais pesado. Segundo a ANP, em 2025, o Brasil produziu 3,8 milhões de barris de petróleo por dia (bbl/d), sendo 80% *offshore* pré-sal, 15% *offshore* pós-sal e 5% *onshore*.

No caso do refino, o Brasil tem 19 refinarias⁷ que produzem diversos subprodutos de petróleo. Dessas, 10 são da Petrobras e sete são privadas.⁸ A capacidade total de refino é de aproximadamente 2,3 milhões bbl/d. Apesar do parque de refino ser o oitavo maior do mundo, este é insuficiente para atender à demanda brasileira. Da demanda total, o país importa cerca de 30% de diesel A e 15% de gasolina A. No caso do diesel, dos 70% restantes, 85% advêm da Petrobras e 15%, do setor privado.

Respondendo à primeira questão, se o Brasil fosse autossuficiente na produção e no refino, e supondo que as refinarias fossem maximizadoras de lucro, como ocorre nos EUA, o país gozaria de soberania energética, deixando de ser vulnerável quanto a desabastecimentos, desde que o preço no mercado interno seguisse a PPI. Isto porque o custo de oportunidade do exportador é o quanto ele pode ganhar ao vender o produto

fora do país. Havendo oferta interna maior do que a demanda interna, o que sobra é exportado. Se o preço interno for obrigado a ser menor que o externo, a empresa redirecionará a sua produção para o mercado externo, podendo gerar desabastecimento interno. Por isso, se a busca pela autossuficiência energética é muito bem-vinda, respeitar a PPI é uma política igualmente desejada.

Quanto à segunda questão, se a *União fosse dona de todas as refinarias do país*, o preço interno também não poderia ser menor do que o externo, porque, se fosse, “alguém pagaria a conta” e voltar-se-ia aos erros elencados anteriormente ao repetir velhas medidas de curto prazo, sem endereçar a questão da volatilidade do preço do petróleo e de seus derivados de forma estrutural.

Portanto, o Brasil deve se afastar de soluções fáceis, equivocadas e temporárias, como o recente “pacote”. Nesse cenário, recomenda-se adotar a PPI e evitar controle de preços, permitindo que oferta e demanda reflitam a real escassez do produto. Também é aconselhável promover a desverticalização da Petrobras (incumbente monopolista verticalmente integrada), de modo a ampliar a participação de capital privado nacional e externo na produção e no refino de petróleo, trazendo mais competição, que, conseqüentemente, beneficiaria o consumidor final. Nesse âmbito, deveria ser reapresentada a

discussão sobre a reversão da decisão do Cade de 2023, que anulou a deliberação de 2022 relativa à desverticalização.

Indubitavelmente, o Brasil reúne condições para se tornar um protagonista na nova ordem geopolítica: não apenas alcançando autossuficiência energética no mercado de petróleo e derivados, mas também posicionando-se como um dos países com a matriz energética mais limpa e diversificada do mundo, graças ao seu potencial em biocombustíveis e em gás natural. Não se trata de uma mera transição, mas de uma ampliação de fontes no arcabouço energético. ■

¹Disponível em: <https://go.fgv.br/vv62k04VacD>. Nos EUA o preço médio do diesel é de R\$ 7,56/litro, enquanto o preço no Brasil é em média R\$ 7,26/litro (acesso em 29/3/2026).

²A queda nas importações foi de aproximadamente 60%, conforme dados da ANP. Disponível em: <https://go.fgv.br/VLDXRHpt7c2>.

³Disponível em: <https://go.fgv.br/9G9wDmkKwNa>. Acesso em: 29/3/2026.

⁴Disponível em: <https://go.fgv.br/2kBbggSYwaK>.

⁵Medida Provisória nº 1.163/2023, que reintroduziu cobrança sobre exportações de óleos brutos de petróleo.

⁶Disponível em: <https://go.fgv.br/zM5mnqbC9gl>. A capacidade nominal de refino pode ser encontrada no Anuário Estatístico da ANP.

⁷As 12 principais refinarias são: 1) Replan/SP (maior do país, 20% do refino nacional); 2) Reduc/RJ; 3) Revap/SP; 4) RPBC/SP; 5) Recap/SP; 6) RNEST/PE; 7) Regap/MG; 8) Refap/RS; 9) Repar/PR; 10) Lubnor/CE; 11) Comperj/RJ; 12) Mataripe/BA.

⁸Há sete refinarias privadas, quais sejam: 1) Refinaria de Mataripe, BA; 2) Refinaria de Manaus, AM; 3) Refinaria de Manguinhos (Refit), RJ; 4) Refinaria Riograndense, RS; 5) Dax Oil, BA; 6) SSOI, SP; e 7) 3R (Brava), RN.

*Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt
escreve a cada bimestre.*