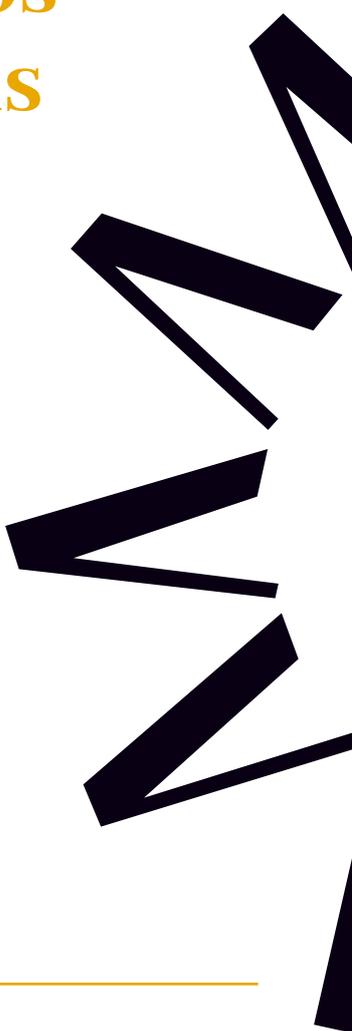

Os elevados custos das intervenções estatais nos preços dos combustíveis

Marina Helena Santos

Ex-diretora de Desestatização do Ministério da Economia
e atual diretora executiva do Instituto Millenium



I. Introdução

A alta recente dos preços internacionais do petróleo reacendeu o debate sobre intervenções no mercado de combustíveis no Brasil. O presente artigo pretende contribuir para essa discussão à luz da experiência brasileira e internacional, com diversas formas de intervenção.

De maneira geral, as tentativas de evitar que as altas internacionais se traduzam em altas de preços nos mercados domésticos geram para a sociedade mais custos que benefícios. Além dos custos diretos em termos fiscais, essas políticas têm diversos custos indiretos, como a deterioração da percepção sobre o risco país, dada nossa fragilidade fiscal; distorção do sinal de preços, desestimulando investimentos na ampliação da oferta e aumentando os riscos de desabastecimento; e custos sociais elevados em termos de poluição, aquecimento global e outras externalidades negativas.

Como levantado nos dois primeiros artigos para o Instituto Millenium,^{1,2} a responsabilidade fiscal é base para políticas públicas sustentáveis para a população e para o crescimento econômico. Isso significa que intervenções que elevem os gastos do governo, que hoje já se encontram em torno de 40% do PIB, podem ter um custo final para a sociedade maior que o custo fiscal direto das intervenções, ao aumentar a percepção de risco em relação ao país e deteriorar os preços dos ativos brasileiros.

Preços são os sinais mais importantes do mercado. Quando os preços sobem, como atualmente tem ocorrido com os preços internacionais do petróleo, com a Guerra envolvendo um importante exportador de petróleo, a Rússia, a mensagem é que o mercado precisa produzir mais e/ou consumir menos.

Subsídios para atenuar a escalada dos preços a nível global podem resultar em desabastecimento.

Vale notar que políticas de subsídios a combustíveis fósseis têm impacto ambiental adverso, já que estimulam o consumo de poluentes, indo, portanto, na contramão do que sugere a ciência econômica, que recomenda que a política pública deve desestimular o consumo de bens cujo custo para a sociedade seja maior que o custo para o consumidor.

O restante desse artigo está dividido da seguinte forma: a seção 2 traz alguns fatos sobre o mercado de combustíveis no Brasil; a seção 3 analisa os resultados de algumas intervenções nos preços de combustíveis no Brasil e no mundo; a seção 4 conclui.

II. Alguns fatos sobre o mercado de combustíveis no Brasil

Após mais de uma década praticando preços controlados, desde 2017 a Petrobras adota o preço de paridade de importação (PPI) como base para sua política de preços. O PPI é calculado com base no preço de aquisição do combustível no mercado internacional acrescido dos custos logísticos e margens. O PPI permite um mercado competitivo, já que, caso os preços praticados pela Petrobras se descolem para cima dos preços internacionais, as importações aumentam.

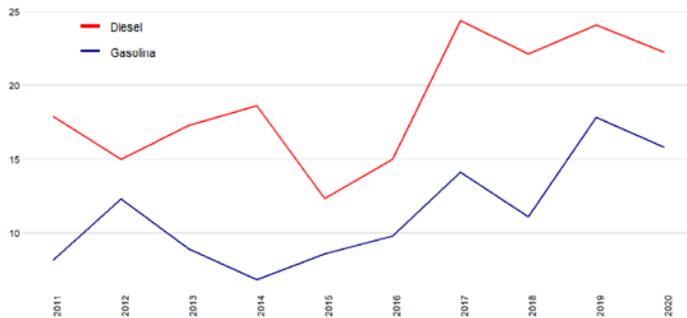
Apesar de exportar petróleo bruto, o Brasil importa derivados, não sendo, portanto, autossuficiente em relação à produção de combustíveis. Mesmo quando os preços eram controlados, o Brasil dependia das importações, como mostra o gráfico abaixo.

1. Vide https://milleniumpapers.institutomillennium.org.br/paper/sob_a_espada_do_endividamento_millennium_paper.pdf

2. Vide https://milleniumpapers.institutomillennium.org.br/paper/millennium_papers_ancora_fiscal_e_desenvolvimento.pdf

| Gráfico 1 | Importação como % do consumo aparente

Fonte: Neocortex com dados da ANP



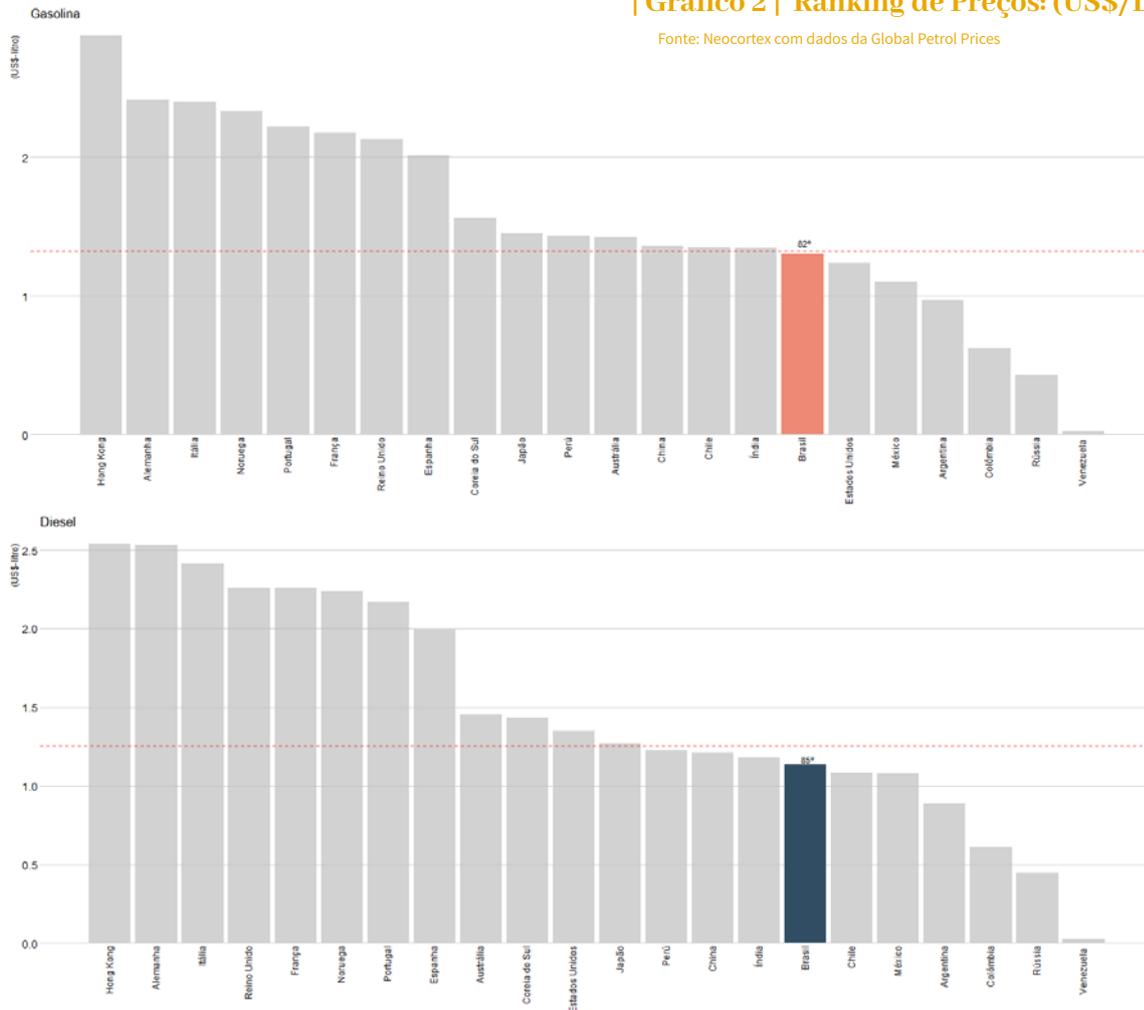
É importante notar que, com a abertura do mercado de refino do Brasil, a Petrobras deixou de deter o monopólio da oferta doméstica.

Preços desalinhados aos praticados internacionalmente comprometem a capacidade de investimento da indústria levando à obsolescência e restrição da oferta. Além disso, inviabilizam que importadores e refinadores atendam o mercado brasileiro. Corremos, portanto, risco de desabastecimento.

É interessante comparar os preços praticados no Brasil com os praticados em outros países, assim como a nossa carga tributária. em uma amostra de 169 países, Os preços da gasolina e do diesel no Brasil estão praticamente em linha com as médias mundiais, representadas pelas linhas tracejadas no gráfico 2.

| Gráfico 2 | Ranking de Preços: (US\$/Litro)

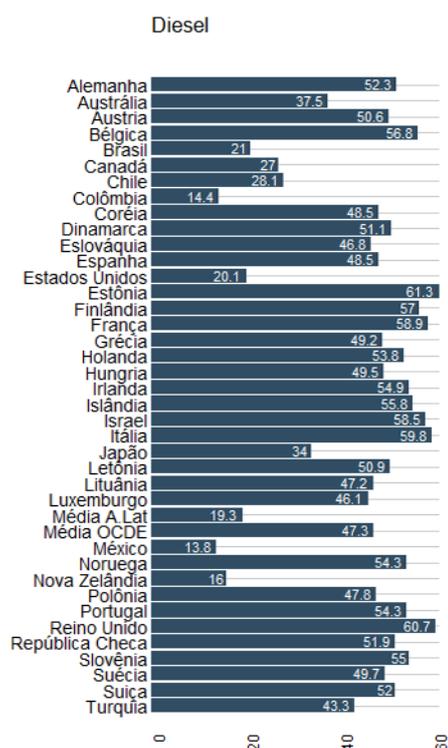
Fonte: Neocortex com dados da Global Petrol Prices



Dados da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para 2020 mostram que, em relação à tributação, o percentual de impostos cobrados sobre o preço final também é bastante inferior à média dos países da OCDE, mas superior a média dos países da América Latina.

| Gráfico 3 | Tributação de combustíveis (% do preço final)

Fonte: Neocortex com dados da OCDE (2020)



Como os preços dos combustíveis são voláteis, qualquer tributação feita através de alíquotas percentuais sobre os preços acaba contribuindo para ampliar os efeitos dos choques sobre os preços domésticos. Por isso, a experiência internacional revela que os países têm optado por cobrar impostos como valores fixos, amenizando essa volatilidade. No Brasil, apesar das taxas de PIS e COFINS serem cobradas como valores fixos (ad-rem), em R\$/l, o ICMS permanece calculado sob uma alíquota variável (ad-valorem), aplicada sobre os preços médios ponderados ao consumidor final.

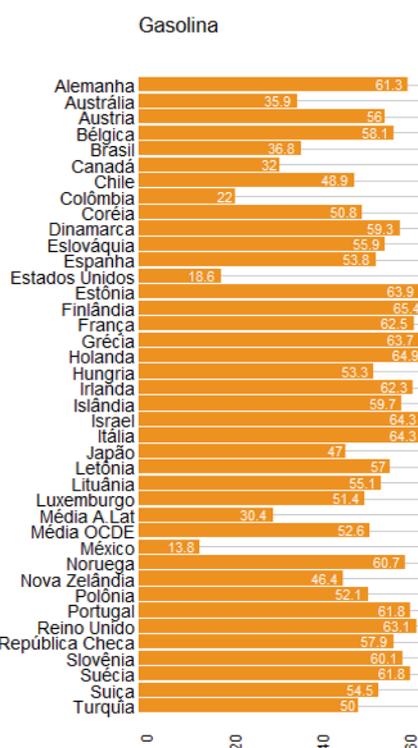
III. Subsídios ao consumo de combustíveis fósseis no Brasil e no mundo

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Agência Internacional de Energia (International Energy Agency, IEA na sigla em inglês) fazem uma estimativa anual das medidas governamentais de suporte à produção e ao consumo de combustíveis ao redor do mundo.

A OCDE contabiliza transferências governamentais

e renúncias tributárias para a produção e uso de combustíveis fósseis, enquanto a IEA calcula uma estimativa do subsídio implícito ao consumo via uma medida de diferencial de preço da energia no mercado doméstico em relação aos preços de referência nos mercados internacionais.

Em 2019, a soma desses subsídios alcançou US\$ 432 bilhões, cerca de 0,5% do PIB global. Dados preliminares sugerem uma queda em 2020, resultado da pandemia, e nova alta em 2021. No entanto, esses subsídios representam apenas

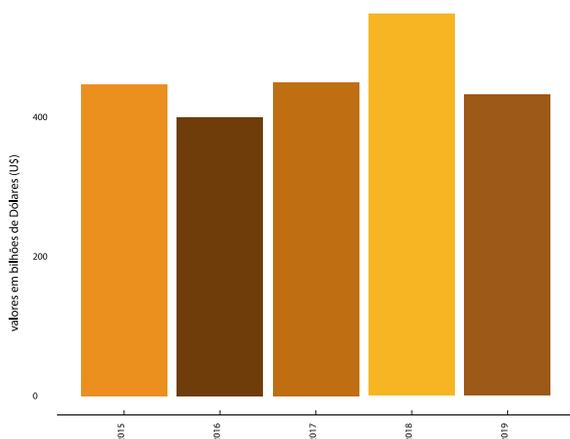


uma fração do custo para a sociedade. De acordo com o FMI³, quando incorporados os custos em termos de aumento da poluição, aquecimento global e outras externalidades negativas, como congestionamentos, o custo final para a sociedade alcançou US\$ 5,9 trilhões em 2020, ou 6,8% do PIB global, múltiplas vezes os custos diretos fiscais desses subsídios.

3. Vide <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2021/09/23/Still-Not-Getting-Energy-Prices-Right-A-Global-and-Country-Update-of-Fossil-Fuel-Subsidies-466004>

| Gráfico 4 | Subsídios globais para combustível fóssil

Fonte: Neocortex com dados da United Nations Statistics Division



Analisaremos agora algumas intervenções nos mercados de combustíveis no Brasil e no mundo.

III.A Controles de preços

Antes da adoção da paridade ao preço internacional, em 2017, o controle de preços foi praticado nos 15 anos anteriores no Brasil, o que nos permite analisar os resultados dessa escolha.

O controle de preços foi bastante frequente, principalmente entre 2011 e 2014. Estima-se que os prejuízos totais com a comercialização de combustíveis somaram US\$ 41 bilhões no período⁴ e explicam em grande parte a deterioração do balanço da empresa.

A intervenção do governo na empresa não se resumia ao controle de preços. Em 2014, a Petrobras anunciou um plano quinquenal de investimentos de US\$ 220 bilhões, recorde entre todas as petroleiras do mundo, em campos de petróleo do pré-sal e em quatro grandes refinarias, dentre elas Abreu e Lima e Comperj.

Como ficou evidente no escândalo de corrupção conhecido como “Petrolão”, a companhia foi utilizada em um amplo esquema de pagamentos indevidos a empreiteiras e fornecedores, que se organizavam em cartel para obter contratos com a

empresa, impondo gastos adicionais para financiar pagamentos a partidos, políticos, empregados das empresas do cartel e empregados da Petrobras. A empresa já recuperou mais de R\$ 6 bilhões de recursos desviados.

Os prejuízos das intervenções estatais e da má gestão da empresa tornaram a Petrobras uma das empresas mais endividadas do mundo. De acordo com relatório da empresa⁵, a dívida alcançou US\$ 160 bilhões em 2014, levando a um aumento expressivo dos prêmios de risco da empresa.

Como a União é acionista controladora da Petrobras, a percepção de solvência fiscal do país foi abalada, levando a um aumento do risco país que se traduziu em uma deterioração expressiva de todos os ativos brasileiros. O desastre na gestão da estatal foi um dos grandes erros da Nova Matriz Econômica, que levou o país à pior recessão desde 1929.

Além dessas perdas, a má gestão da empresa se traduziu em menores receitas para o Governo e, portanto, para a sociedade, via dividendos, tributos, royalties e participação especial. O fim da intervenção nos preços, com a adesão ao preço de paridade de importação desde 2017, e a reestruturação da empresa levaram a um aumento expressivo dessas receitas. Segundo o relatório fiscal de 2021 da Petrobras⁶, a empresa recolheu R\$202,9 bilhões em tributos e participações governamentais em 2021 e mais de R\$ 1 trilhão nos seis últimos anos. Além disso, os dividendos pagos ao Governo Federal referentes ao resultado de 2021 foram de R\$ 37,3 bilhões.

Outro exemplo do fracasso da intervenção governamental nos preços dos combustíveis via empresas estatais ocorreu na nossa vizinha Venezuela. O país possui uma das maiores reservas de petróleo do mundo, mas a utilização política da estatal PDVSA fez com que a produção de petróleo despencasse de mais de 3 milhões de barris/dia no

4. Vide http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8111/1/Radar_n53_Petrobras.pdf

5. Vide <https://petrobras.com.br/fatos-e-dados/atingimos-meta-de-divida-bruta-com-mais-de-um-ano-de-antecedencia.htm>

6. Vide <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/25fdf098-34f5-4608-b7fa-17d60b2de47d/f818f95f-06ff-a078-18ef-c21947fd7faf?origin=1>

início dos anos 2000 para cerca de 540 mil barris/dia em 2020⁷. A Venezuela hoje pratica o preço mais baixo dos combustíveis dentre os países pesquisados. A Gasolina é vendida a US\$ 0,025 / litro. No entanto, o país sofre com o desabastecimento.

III.B Fundos de estabilização de preços.

O fundo de estabilização de preços seria um mecanismo para suavizar o impacto da volatilidade dos preços internacionais do petróleo nos preços dos combustíveis no mercado doméstico.

Um instrumento nessa direção já foi tentado no Brasil, com a criação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide-Combustíveis) em 2001. Instituída para ser reduzida em momentos de aumento nos preços e elevada em períodos de redução dos preços, o instrumento acabou se transformando em imposto arrecadatório e mostrando dificuldades políticas de implementação. A CIDE foi reduzida a zero em 2018 e não voltou a subir, apesar do colapso dos preços internacionais do petróleo no início de 2020, devido à pandemia.

Fundos de estabilização de preços partem do pressuposto que os preços reverterem a uma média. No caso das commodities, não há reversão à média. Uma análise do funcionamento desses mecanismos de suavização de preços em diversos países⁸ mostra que, em períodos de alta contínua, os fundos se exauriam rapidamente, exigindo cada vez mais aportes fiscais. As evidências práticas mostraram, portanto, que esses fundos só conseguiram amenizar a volatilidade dos preços com elevado custo fiscal.

Também foi observado que pressões políticas aumentam para a utilização dos recursos quando os fundos são superavitários. No Vietnã, por exemplo, em 2015, a pressão política para utilização do fundo de estabilização superavitário fez com que subsídios fossem dados aos preços dos combustíveis em

um cenário de queda dos preços internacionais, o que acabou amplificando, ao invés de reduzir a volatilidade dos preços. Em razão dos elevados custos e dos baixos benefícios alcançados, fundos estabilizadores dos preços foram praticamente abandonados nos países da OCDE.

Uma proposta alternativa de fundo de estabilização seria utilizar os ganhos de receitas do governo com o aumento dos preços internacionais, via *royalties*, participação especial, dividendos e impostos, para atenuar o aumento de preços no mercado doméstico.

É importante ressaltar que a alocação desses recursos para reduzir os preços dos combustíveis significa deixar de alocá-los em outros projetos, como investimentos em segurança, saúde, educação ou infraestrutura. Nesse sentido é importante uma análise de qual seria a melhor alocação da renda fiscal do petróleo no Brasil em termos de retorno para a sociedade.

III.C Subvenções econômicas

Subvenções econômicas a produtores ou comercializadores também são adotadas ao redor do mundo para reduzir a alta dos preços dos combustíveis. O exemplo mais recente no Brasil aconteceu em 2018, como resposta à greve e paralisação dos caminhoneiros, após a escalada dos preços internacionais do petróleo.

Foi criado o programa de subvenção econômica à comercialização do óleo diesel com o objetivo de reduzir o preço do combustível em 46 centavos por litro. A Cide foi zerada e houve uma redução de PIS/COFINS, resultando em uma queda de 16 centavos do combustível. Além disso, distribuidoras ou importadoras passaram a receber um subsídio de até 30 centavos por litro. Foi fixado um limite máximo de gastos de R\$ 9,5 bilhões com a subvenção, além das reduções de tributos, estimadas em cerca de R\$ 4 bilhões.

O programa tinha também um prazo definido e se encerraria no final de 2018. Como os preços internacionais caíram no final do período, foi possível descontinuar o programa, o que dificilmente seria possível se os preços continuassem pressionados.

7. Vide <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>

8. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/23631/Fossil0fuel0su0g0country0experience.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

De qualquer maneira o programa gerou distorções de preços, destruição de valor e judicialização, como mostra um artigo de Marcos Mendes⁹. Em um país de grandes dimensões e diferentes custos de logística, os preços de comercialização eram variados e diferentes dos fixados pelo governo, levando a ganhos para alguns comercializadores e perdas para outros. A Petrobras tomou o mercado de empresas menores, sobretudo no caso do diesel marítimo, um produto em que empresas de menor porte atuavam e não tinham capital de giro suficiente para aguardar um mês para receber o subsídio. Também foram criados passivos judiciais.

III.D Auxílios

Outra opção de subsídio é o direcionado diretamente aos consumidores, via distribuição de valores para compra de combustíveis, como o vale gás no Brasil, por exemplo. Esses programas são comuns em diversos países, inclusive nos membros da OCDE. Um exemplo é o “Autovoucher” em Portugal, um desconto na compra de combustíveis de 5 euros lançado em novembro de 2021 e, que foi elevado para 20 euros em março de 2022¹⁰.

Além de criar menores distorções no sistema de preços, subsídios com valores determinados para toda a população ou para determinados grupos, como a parcela mais vulnerável economicamente, tem outras vantagens, possuem custo fiscal previsível e evitam que população de maior renda, que consome mais combustíveis, seja desproporcionalmente beneficiada.

III.E Tributação

No Brasil há diferentes tipos de tributos sobre os combustíveis: a CIDE-Combustíveis, que como vimos está zerada desde 2018; o PIS e a COFINS, impostos federais cobrados em valores fixos por volume, em R\$/l; e o ICMS, imposto estadual cobrado como um

percentual do valor de venda dos combustíveis ao consumidor.

Como o preço do petróleo e derivados é bastante volátil, na maioria dos países analisados pelo Banco Mundial¹¹, as alíquotas dos tributos sobre os combustíveis são fixas, ou seja, cobradas em valores fixos por litro, tanto para impostos diretos, indiretos, como para impostos regulatórios, como a CIDE.

O tributo fixo reduz a volatilidade dos preços dos combustíveis, reduzindo a variação dos preços internacionais do petróleo apenas à parcela não tributada do preço final dos derivados para o consumidor. Assim, a tributação via valores fixos serve como um estabilizador de preços, evitando a ampliação dos choques dos preços internacionais sobre os preços domésticos.

IV. Conclusão

A análise da experiência brasileira e internacional com os diversos subsídios ao consumo de combustíveis fósseis mostra que os custos para a sociedade costumam ser maiores que os custos fiscais diretos envolvidos. Alguns desses custos indiretos são a deterioração da percepção sobre o risco país, em países com situação fiscal frágil como o Brasil; a distorção do sinal de preços, desestimulando investimentos na ampliação da oferta e aumentando os riscos de desabastecimento; e os elevados custos sociais em termos de poluição, aquecimento global e outras externalidades negativas.

Controles de preços costumam ter custos fiscais elevados, desestimulam investimentos, geram riscos de desabastecimento além de incentivos para fraudes e corrupção dados os incentivos para os agentes de mercado arbitrarem as diferenças de preço em relação aos preços internacionais. No Brasil, essa política foi intensa entre 2011 e 2014, teve um custo direto estimado de US\$ 40 bilhões e custos indiretos elevados, ao deteriorar a percepção de risco do país.

9. Vide <https://sites.google.com/view/marcosmendes/artigos-na-imprensa/outros>

10. Vide <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/comunicado?i=beneficio-do-autovoucher-sobe-para-20-em-marco>

11. Vide <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/23631/Fossil0fuel0su0g0country0experience.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Fundos de estabilização costumam partir do pressuposto errado de que o preço das commodities revertam à média. A análise internacional mostra que em períodos de alta contínua, os fundos se exaurem rapidamente, exigindo aportes fiscais. Em países produtores de combustíveis fósseis, como o Brasil, os fundos de estabilização poderiam utilizar a renda fiscal advinda de *royalties*, dividendos e impostos para diminuir a volatilidade de preços. Porém é importante notar se essa é a melhor alocação desses recursos em termos de retorno para a sociedade.

Subvenções econômicas, como a adotada no Brasil em 2018 para fazer frente à greve dos caminhoneiros, costumam gerar distorções de preços e outras externalidades negativas. Uma experiência que merece atenção é a norte-americana, que utiliza instrumentos de mercado como cartas de crédito com cláusulas de risco, que permitem que caminhoneiros autônomos partilhem o risco de variações de preços dos combustíveis com seus contratantes.

A distribuição direta de valores aos consumidores tende a causar menores distorções no mercado, podendo, inclusive, ser direcionada a grupos específicos ou à população de baixa renda. Possuem a vantagem de ter custo fiscal previsível e evitar que população de maior renda, que consome mais combustíveis, seja desproporcionalmente beneficiada.

Por fim, dada a volatilidade dos preços internacionais dos combustíveis, impostos cobrados em valores fixos por volume são preferíveis a alíquotas variáveis e funcionam como um amortecedor natural para os preços finais.