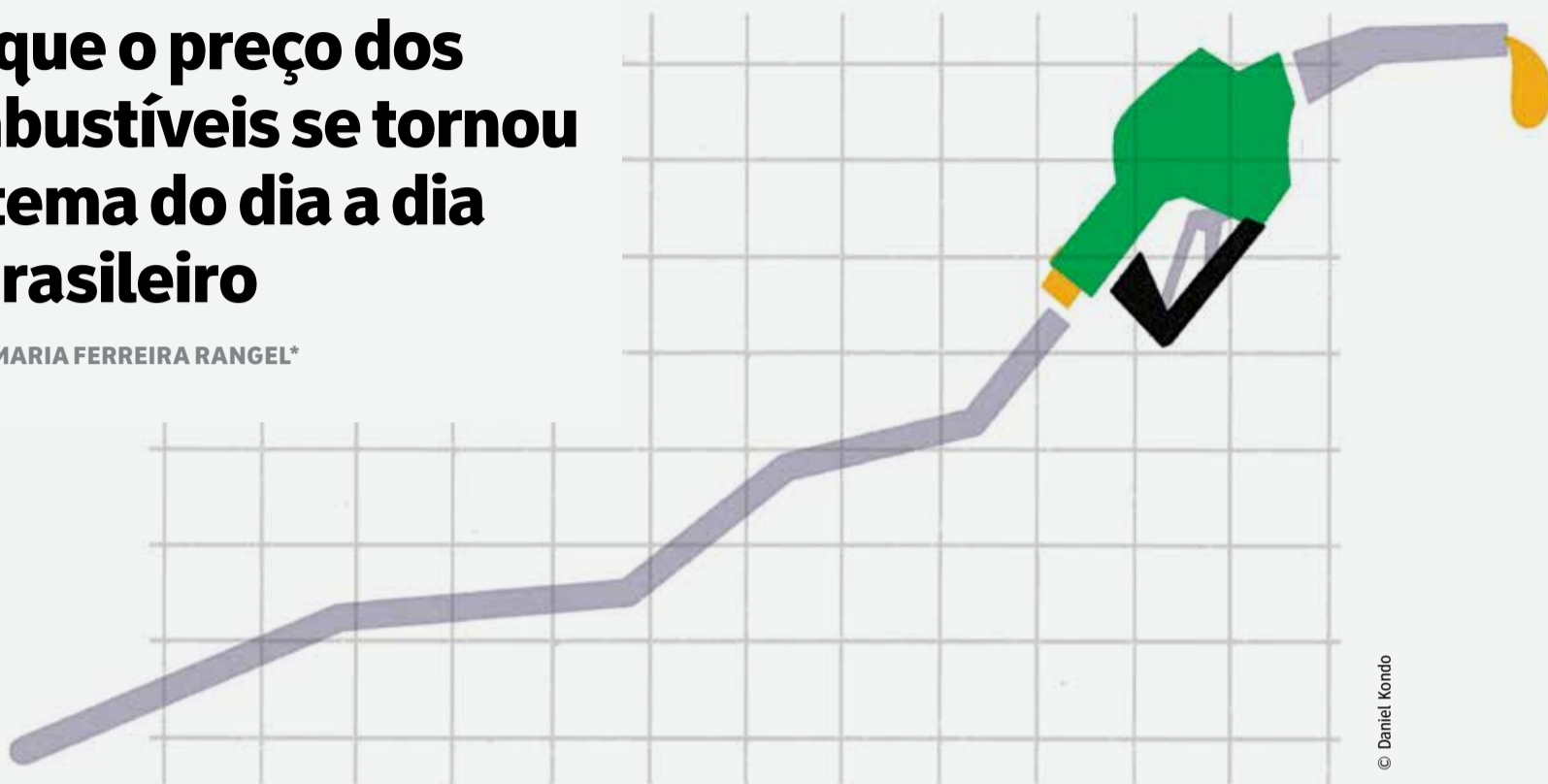


Por que o preço dos combustíveis se tornou um tema do dia a dia do brasileiro

POR JOSÉ MARIA FERREIRA RANGEL*



© Daniel Kondo

Nos últimos três anos, a classe trabalhadora e, de forma mais geral, o povo brasileiro passaram a encarar no seu dia a dia uma questão que não enfrentavam havia muito tempo: o aumento do valor e da volatilidade dos reajustes do diesel, da gasolina e do gás de cozinha.

O marco dessa tragédia foi a chegada à presidência da Petrobras do ex-ministro do governo Fernando Henrique Cardoso, Pedro Parente. O novo presidente, logo após assumir a gestão da companhia, colocou em prática uma política de preços cujo parâmetro de reajuste era o valor do barril internacional do petróleo ponderado pelos custos de transporte e taxa de câmbio. E mais: além de tomar como referência o preço internacional, Parente impôs uma frequência muito maior nos reajustes de preços, que chegaram a ocorrer diariamente. Além da nova política de preços, a Petrobras diminuiu sua produção de refino forçando a entrada de produtos importados. A crença era de que a concorrência poderia jogar o preço da gasolina, do diesel e do gás de cozinha lá embaixo.

O resultado, todavia, foi diferente. O que se viu foi a população brasileira passando a sofrer todos os dias com a volatilidade dos preços internacionais, em função da dinâmica do mercado financeiro global e da geopolítica do petróleo. O que isso significa?

Significa que, a cada conflito no Oriente Médio, decisão de cortes de produção dos grandes fabricantes globais ou turbulência no mercado financeiro internacional em que o preço internacional do petróleo fosse impactado, o Brasil passou a internalizar esses impactos nos seus reajustes. No português claro: a decisão de cortar a produção da Rússia ou um boicote dos Estados Unidos ao Irã podem aumentar “de uma hora para outra” o preço internacional do petróleo e, por consequência, elevar o preço do diesel, da gasolina e do gás de cozinha no Brasil. Ou seja, por conta de tensões globais ou mudanças estratégicas dos grandes produtores de

petróleo, a dona de casa é obrigada a comprar gás de cozinha por um valor mais alto no país.

Apesar da política insensata, a Petrobras colocou o pé no acelerador e a manteve a despeito dos alertas de especialistas e dos próprios trabalhadores, como nós, petroleiros. No entanto, somente uma medida drástica foi capaz de fazer a Petrobras enxergar a insanidade que vinha cometendo: as greves! Primeiro dos caminhoneiros e depois dos petroleiros.

Foram justamente os efeitos causados pelas greves que forçaram o governo e a Petrobras a enxergar o óbvio: a política de preços da gestão Parente era inviável. Rapidamente, o governo e a Petrobras mudaram sua postura e buscaram criar instrumentos para lidar com a confusão que haviam criado. Nesse sentido, o governo estruturou um programa de subsídios à comercialização do diesel e zerou a Cide; a Petrobras, por sua vez, rapidamente aumentou a carga das suas refinarias.

Mesmo com a evidência de que foi a política da Petrobras e a completa passividade do governo que resultaram nas greves, iniciou-se uma disputa de narrativas sobre as origens do aumento do valor e da volatilidade do preço do diesel. Alguns liberais colocaram a culpa nos impostos; outros, nas políticas de estímulo aos caminhoneiros, afora aqueles que insistem que o problema é o monopólio da Petrobras no setor de refino.

Mesmo quase um ano depois da crise, essa disputa de narrativa continua, ainda mais porque a diretriz atual da Petrobras, de forma geral, mantém a política da gestão Parente e o ministro Paulo Guedes abandonou as iniciativas anteriores que ajudaram a controlar os preços do diesel. E, se como isso não bastasse, o ministro e o novo presidente da Petrobras, Roberto Castello Branco, retomaram o programa de privatizações das refinarias da Petrobras de forma mais perversa. Foram colocadas à venda sete refinarias, mais a Unidade de Xisto do Paraná, que, caso se concretize, diminuirá a capacidade de refino

da Petrobras em mais de 1 milhão de barris por dia.

Não por acaso, ainda no primeiro trimestre deste ano estivemos à beira de uma nova greve de caminhoneiros no país.

Visando apontar uma narrativa distinta daquela apresentada por parte dos especialistas liberais, a Federação Única dos Petroleiros (FUP), junto com o Instituto de Estudos Estratégicos de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (Ineep) e com o *Le Monde Diplomatique Brasil*, encaminhou a elaboração deste encarte, composto por textos de acadêmicos, pesquisadores do Ineep e outros atores do setor petróleo que partem de uma visão distinta a respeito do problema dos preços no Brasil. Eles reconhecem a importância da questão dos impostos e os problemas com os postos de gasolina, mas deixam claro que está na atuação da Petrobras e, em última instância, do Estado nacional a origem da crise dos preços da gasolina e do diesel no Brasil.

Todavia, este encarte não trata apenas do diagnóstico da crise dos preços, mas também se preocupa em comparar o caso do Brasil com o de outros países, bem como procura apresentar alternativas para tornar a gestão menos volátil no país.

Essa iniciativa marca um esforço da FUP e dos seus parceiros em mostrar a relevância da Petrobras para o Brasil e exibir uma visão diferente daquela difundida pelos grandes meios de comunicação e por parte dos especialistas do Brasil de que a Petrobras e o Estado brasileiro seriam os problemas para os preços dos combustíveis. Como será visto ao longo dos textos apresentados, a questão é exatamente oposta: sem o Estado nacional e a Petrobras seria extremamente difícil lidar com a volatilidade e o aumento dos preços do diesel e da gasolina no Brasil.

*JOSÉ MARIA FERREIRA RANGEL é coordenador-geral da Federação Única dos Petroleiros (FUP).

É a volatilidade de preços, senhor presidente

POR JOSÉ LUIS OREIRO*



Durante polêmica envolvendo o aumento do óleo diesel pela Petrobras, o presidente Jair Bolsonaro ensaiou – e depois recuou – um movimento de intervenção na política de preços dos derivados de petróleo, particularmente o óleo diesel, adotada pela estatal em outubro de 2016. A nova política de preços (NPP) tem como elemento fundamental a imposição de uma paridade com a cotação do barril de petróleo no mercado internacional a curto prazo, eliminando-se assim o mecanismo de “suavização” dos repasses das variações dos preços internacionais para o mercado doméstico. Dessa forma, a NPP teve como efeito colateral o repasse da volatilidade dos preços internacionais para os consumidores brasileiros, algo que não acontecia – ou acontecia em menor escala – com a política anterior.

De acordo com informações divulgadas pela grande imprensa, o presidente da República teria sido convencido pelo ministro da Economia, Paulo Guedes, de que a ameaça de uma nova greve dos caminhoneiros não estaria relacionada com a NPP, e sim com o fato de que no Brasil a exploração do petróleo é feita por uma empresa estatal. Ainda segundo informações da grande imprensa, o presidente da República estaria intrigado com o fato de greves de caminhoneiros não serem observadas na Europa e nos Estados Unidos, mas ocorrerem com (*sic*) frequência no Brasil. Nesse contexto, o ministro da Economia teria argumentado ao presidente Bolsonaro que a solução para o problema seria a privatização da Petrobras, pois dessa forma o mercado de derivados de petróleo se tornaria competitivo e o preço desses produtos poderia ser reduzido, atendendo às demandas dos caminhoneiros.

Esse argumento tem sido reforçado por alguns analistas de mercado para quem o problema do preço do diesel é resultado do fato de a Petrobras ser a única empresa a produzir óleo diesel no Brasil; então os caminhoneiros direcionam o foco das pressões para o governo, que controla a estatal e teme uma nova greve.

Mas será que o problema do preço do óleo diesel no Brasil é falta de competição no mercado de derivados de petróleo? Segundo estudo recente do Instituto de Estudos Estratégicos de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (Inep), o preço do diesel automotivo no Brasil aumentou 17,28% entre o primeiro trimestre de 2017 e o último trimestre de 2018. No mesmo período, o preço do diesel

aumentou 32,67% no Chile, 17,9% na Alemanha, 17,77% na França, 21,79% no Japão e 27,4% nos Estados Unidos. Daqui podemos concluir que: (i) o aumento do preço do diesel combustível é um fenômeno mundial, não estando, portanto, restrito ao Brasil; e (ii) o aumento de preços no Brasil é inferior ao verificado em mercados supostamente mais competitivos, como é o caso dos Estados Unidos e da Alemanha.

Em segundo lugar, embora a Petrobras seja a única empresa autorizada a refinar diesel e outros derivados de petróleo no Brasil, a importação destes é livre e tem inclusive aumentado nos últimos anos. Segundo dados do Inep, a média móvel dos últimos doze meses da razão entre as importações de derivados de petróleo e o volume processado destes pelas refinarias brasileiras passou de 26,7% em janeiro de 2017 para 32,08% em maio de 2018. O aumento desse coeficiente atesta de forma inequívoca uma perda de “poder de monopólio” da Petrobras no mercado doméstico de derivados de petróleo no período que antecedeu a greve dos caminhoneiros de 2018.

Por fim, mas não menos importante, outros países que não apresentaram o problema de greve dos caminhoneiros enfrentado pelo Brasil em 2018 também possuem mercados de refino de petróleo bastante concentrados, como ocorre em Portugal, na Espanha e na França. As espanholas Repsol e Cepsa controlam sozinhas 90% do mercado; na França, a Total responde por 60% do mercado de refino; ao passo que a portuguesa Galp controla 100% do mercado.

Com base nessas considerações não se sustenta a hipótese de que a insatisfação dos caminhoneiros – e da população em geral – com os preços dos derivados do petróleo se deva à estrutura do mercado de refino. Outra explicação para o “problema da greve dos caminhoneiros” precisa ser apresentada.

Uma primeira explicação para esse problema é a enorme dependência do modal rodoviário para o transporte de cargas no Brasil. Com efeito, no Brasil apenas 25% do transporte de cargas é feito por trem, proporção que aumenta para 31% na China, 40% na Suécia, 44% nos Estados Unidos e chega até 69% no Canadá. Uma maior participação do modal ferroviário no transporte de cargas certamente poderá contribuir, a médio e longo prazo, para diminuir o poder de barganha dos caminhoneiros no Brasil.

No entanto, a principal explicação para o problema não é essa, até porque outros países que não

tiveram problemas de greve de caminhoneiros nos últimos dois anos possuem uma dependência ainda maior do que o Brasil do modal rodoviário.

A explicação fundamental é, sim, a política de preços da Petrobras, e nisso o presidente Bolsonaro estava certo. Segundo dados do Inep, a *volatilidade de preços* do diesel combustível no período compreendido entre o primeiro trimestre de 2017 e o último trimestre de 2018 foi, em geral, maior no Brasil do que numa série de outros países selecionados (Áustria, Dinamarca, França, México, Holanda, Noruega, Portugal, Eslováquia e Reino Unido). Como qualquer estudante de finanças sabe, volatilidade é sinônimo de risco, e maior volatilidade significa maior risco. A maior volatilidade de preços observada no mercado brasileiro de diesel combustível *vis-à-vis* os demais mercados significa que o risco associado às flutuações dos preços internacionais foi transferido da Petrobras para os consumidores finais, especialmente os caminhoneiros. Do ponto de vista dos acionistas da Petrobras foi um bom negócio, pois, quando se transferem os riscos das flutuações de preços para os consumidores, reduz-se o risco da empresa e, dessa forma, o fator de desconto aplicado aos dividendos futuros, o que eleva os preços das ações da empresa na Bolsa de Valores. Os prejudicados foram os caminhoneiros, pois estes não dispõem, em sua maioria, do capital de giro necessário para suavizar o impacto das flutuações de preços do diesel combustível sobre a rentabilidade do transporte de cargas. Nessas condições, não foi de estranhar que os caminhoneiros se organizassem em maio de 2018 para, por intermédio de uma greve, defender seus legítimos interesses.

Dessa forma, a solução do “problema dos caminhoneiros” no Brasil não passa pela privatização da Petrobras, mas pela mudança da política de preços dos combustíveis, adotando-se algum mecanismo de suavização da volatilidade dos preços internacionais do petróleo sobre o mercado doméstico de derivados de petróleo.

*JOSÉ LUIS OREIRO é professor associado do Departamento de Economia da Universidade de Brasília, pesquisador Nível IB do CNPq e pesquisador associado do Centro de Estudos do Novo-Desenvolvimentismo da FGV-SP. E-mail: joreiro@unb.br. Página pessoal: www.joseluisoreiro.com.br.

Enfrentar a barbárie

POR SILVIO CACCIA BAVA*



O governo Temer não mediu consequências e impôs o aumento dos preços dos combustíveis, acompanhando a evolução dos preços internacionais. Assim, buscou elevar a rentabilidade da Petrobras e das companhias internacionais que operam nesse setor à custa da sociedade brasileira. Apesar do tom pretensamente popular adotado por Jair Bolsonaro em sua campanha, a estratégia da política de preços da Petrobras se manteve rigorosamente a mesma quando ele assumiu o governo. E pior: alguns instrumentos utilizados pelo governo Temer e pela Petrobras – como a subvenção dos preços e a maior utilização das refinarias da estatal brasileira – foram sumariamente eliminados.

Assim como em 2018, no governo Temer, vimos agora, nos primeiros quatro meses do governo Bolsonaro, a população brasileira pagando preços mais caros para comprar gasolina e diesel, enquanto as empresas estrangeiras comemoram a existência de um pacote imenso de venda de ativos, incluindo as próprias refinarias (estas que a Petrobras faz questão de subutilizar).

Mas, se a Petrobras opta por não utilizar suas refinarias, por que ela vende os combustíveis produzidos por estas a preços internacionais, visando, segundo a própria estatal, aumentar seu lucro? Se assim fosse, não faria sentido produzir mais gasolina e diesel para a empresa aumentar sua rentabilidade? São os tempos de “verdades relativas”, que seguem o interesse de determinados atores.

É evidente que se trata de uma escolha aumentar os lucros desse setor empresarial ou manter os preços controlados para não castigar as maiorias. A Petrobras não precisa seguir os preços internacionais; o Brasil tem petróleo suficiente para não depender dessas oscilações do mercado internacional, pode fazer sua própria política.

O impacto na sociedade dos aumentos sucessivos nos preços dos combustíveis é uma das melhores expressões da lógica dos ataques do governo liberal – liderado não por Jair Bolsonaro, mas, como ele mesmo disse, por seu “Posto Ipiranga”, o ministro da Economia, Paulo Guedes – contra o povo brasileiro. A reforma da Previdência, o contingenciamento nos gastos em educação e outras medidas que provocam o empobrecimento da população, o desemprego e o colapso das políticas públicas, tudo isso aumenta o fosso da desigualdade que envergonha o país.

Vamos ser claros: são eles – esse governo e as grandes empresas internacionais – os responsáveis pela promoção da barbárie, do sofrimento das massas, do desespero de quem tem de garantir o prato de comida para sua família, de um sentimento coletivo de insegurança, da crescente insatisfação popular.

A aposta de que podem fazer tudo sem reação por parte dos que são espoliados, de todos aqueles que vivem do próprio trabalho, é uma aposta perigosa. A história nos mostra que as multidões se mobilizam não por razões ideológicas, mas para responder aos problemas concretos postos como um desafio para sua vida na sociedade. Não estão longe as mobilizações de 2013, cujo estopim foram os aumentos nas tarifas de transporte coletivo.

A contradição maior é entre um capitalismo financeirizado, que busca maximizar seus lucros a qualquer custo, ignora as consequências sociais de suas práticas e promove a barbárie na vida em sociedade, e a defesa da qualidade de vida por parte de todos que vivem do próprio trabalho.

A imposição pelo assim chamado “mercado” – isto é, pelos grandes grupos econômicos e financeiros que controlam o governo – de uma lógica devastadora na tentativa de colocar toda a vida social, em suas várias e múltiplas dimensões, a serviço da maximização de seus lucros submete a vida e a rotina da população pela coerção, uma vez que não há margem de negociação. É o que está acontecendo com os preços do petróleo, primeiro com Temer e agora com Bolsonaro. Uma prova de que, apesar de suas diferenças na forma, a visão econômica liberal permanece intocável.

A disputa pela apropriação da riqueza produzida na sociedade, por parte dos trabalhadores, não se limita ao valor da remuneração do salário e da previdência, ainda que essas questões continuem centrais. Essa disputa envolve também, e cada vez mais, o que veio a se definir como o acesso a bens públicos comuns, isto é, a oferta pelo poder público, financiado com dinheiro dos impostos, de serviços e equipamentos que se tornaram indispensáveis para a vida moderna, especialmente para a vida nas cidades. Educação, saúde, transporte, moradia, saneamento básico, segurança, lazer, cultura e segurança alimentar são políticas públicas que se incluem na composição dos recursos indispensáveis para atender às necessidades das maiorias.

O princípio político da luta em defesa dos bens públicos comuns, enraizada nas preocupações cotidianas da existência concreta, articula inúmeras demandas específicas e dá sentido aos movimentos, às lutas e aos discursos que nos últimos anos se opuseram à racionalidade neoliberal em várias partes do mundo.¹

As lutas atuais contra a universidade capitalista (nos Estados Unidos e no Chile), a favor do controle popular da distribuição de água (em Cochabamba e na retomada da gestão privada das águas pelos governos municipais em várias partes do mundo), os movimentos de ocupação de terras e imóveis urbanos, a ocupação das praças, as novas primaveras, todas essas manifestações são buscas coletivas de defesa dos bens comuns e de formas democráticas novas de expressão do povo.²

E é essa convergência de distintas lutas, contra a espoliação, o racismo, as discriminações de todo tipo e o colapso das políticas públicas, que dá a liga para a expressão conjunta. As mobilizações deixam de expressar interesses específicos e individuais e assumem reivindicações comuns, mudam de natureza, seus atores se convertem em atores políticos.

Em todo o mundo a ascensão de novos líderes de esquerda se dá pela defesa da qualidade de vida dos cidadãos e cidadãs. Eles partem de uma análise da realidade de degradação das políticas públicas e propõem aberta e publicamente que a riqueza produzida pela sociedade não vá mais para os banqueiros, mas seja redirecionada e investida na melhoria e criação dos bens públicos comuns, dos salários, de uma renda básica para todo cidadão e cidadã.

São tempos de ruptura, de recuperar a democracia e radicalizá-la. E para isso é preciso disputar as interpretações da realidade, enfrentar as narrativas que imobilizam, resgatar o sonho, as utopias, a coragem e o entusiasmo. Como disse uma militante dos direitos humanos do Recife, se não há democracia, não há espaço para apresentarmos nossas demandas...

*SILVIO CACCIA BAVA é diretor do *Le Monde Diplomatique Brasil*.

1. Jean-Luc Mélenchon, *L'Ère du peuple* [A era do povo], Fayard/Pluriel, Paris, 2017.
2. Pierre Dardot e Christian Laval, *Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI*, Boitempo, São Paulo, 2017.

A política de preços da Petrobras: fortalecimento “dos importadores ao posto”

POR WILLIAM NOZAKI*

As variações dos preços dos combustíveis são fortemente dependentes das variações do preço do petróleo. No entanto, há vários mercados e etapas entre o poço e o posto que também influenciam os preços dos derivados, tais como os custos de produção, o valor de transporte, a armazenagem, a logística, a tributação, os subsídios das refinarias, o comportamento dos consumidores e o grau de cartelização territorial dos postos de combustível.

Partindo desse esquema mais geral, no caso brasileiro, são basicamente cinco os atores envolvidos na determinação dos preços dos combustíveis: i) a Petrobras, responsável por praticamente toda a produção de derivados; ii) os importadores de derivados, que atuam de forma complementar à Petrobras; iii) os governos (estaduais e federal), que impõem tributos específicos aos combustíveis vendidos no Brasil; iv) os distribuidores, que intermedeiam a relação entre refinadores/importadores e os postos; e v) os postos, que revendem os combustíveis aos consumidores.

Nos últimos dois anos, o Brasil viveu dois grandes ciclos altistas de preços dos derivados de petróleo: um entre outubro de 2017 e maio de 2018, que culminou na greve dos caminhoneiros e petroleiros, e outro nos primeiros quatro meses de 2019, quando o governo reagiu buscando repelir um novo movimento grevista. Embora todos os atores citados influenciem as oscilações dos preços, o aumento observado nos dois períodos citados teve grande influência de três atores: a Petrobras, os importadores e os postos.

Tomando como exemplo o diesel, no primeiro período seus preços aumentaram R\$ 0,58 por litro (crescimento de R\$ 3,28 para R\$ 3,86 por litro), sendo 89% por conta da Petrobras e dos importadores e 11% em razão dos postos, de acordo com o Relatório Mensal do Mercado de Derivados de Petróleo do MME. No segundo período, quando os preços cresceram R\$ 0,25 por litro (aumento de R\$ 3,45 para R\$ 3,70 por litro), a Petrobras e os importadores foram responsáveis por 81% desse aumento, e os postos, por 19%. Os demais atores tiveram participação na elevação dos preços nos períodos. Mas, afinal, quais foram as mudanças promovidas por esses atores que motivaram tais resultados?

A Petrobras alterou sua política dos preços dos derivados produzidos em suas refinarias. A partir de outubro de 2016, adotou o preço de paridade de importação, no qual os reajustes dos preços dos combustíveis seguiriam o valor do barril internacional do petróleo, ponderado pela taxa de câmbio e pelos custos de transporte. Associadas a essas mudanças, duas outras medidas foram adotadas pela Petrobras: i) aceleração do período de reajuste dos preços, chegando a ser diário; e ii) redução do fator de utilização de suas refinarias, abrindo espaço para importadores.

Os importadores determinam seus preços de venda para as distribuidoras no Brasil obrigatoriamente

por meio das mudanças das cotações internacionais, uma vez que o custo para adquirir o derivado no exterior está atrelado a seu valor no mercado internacional. Nos últimos dois anos, a questão é que, com a redução do uso do refino da Petrobras, os importadores passaram a ter uma participação maior no abastecimento do mercado de derivados brasileiro.



Em resumo, os reajustes no valor dos derivados produzidos pela Petrobras seguiram os preços internacionais, e os importadores ganharam market share no mercado brasileiro. Como nos dois períodos mencionados, a cotação do barril internacional do petróleo cresceu; obviamente, os preços dos derivados se elevaram de modo proporcional. E ainda, como efeito colateral, o Brasil passou a conviver com uma crescente volatilidade dos preços do diesel e da gasolina, dificultando qualquer planejamento de custos para empresas e pessoas físicas que necessitam desses combustíveis para realizar suas atividades.¹

Os postos, a fim de maximizar seus ganhos, agiram da seguinte forma: quando o preço do barril internacional de petróleo se elevou, os preços dos combustíveis na revenda aumentaram proporcionalmente, mas, quando o preço do barril sofreu redução, os impactos sobre o valor dos combustíveis nos postos não apresentaram uma diminuição na mesma proporção e velocidade.

Dois aspectos ajudam a entender esse comportamento dos postos. Primeiro: a gestão dos estoques na ponta de consumo e os custos de transportes das bases de distribuição até os postos são itens relevantes para a determinação dos custos para os proprietários de postos e dão flexibilidade no estabelecimento do preço, possibilitando postergar ou não realizar repasses de preços dos consumidores finais. Segundo: a combinação entre diferenciação por marca, proximidade de competidores, características locais dos postos e demografia espacial transforma a concorrência em pequenos nichos – chamados cartéis –, que, na prática, permitem aos postos atuar num mercado oligopólico, aumentando sua capacidade de determinar preços.

Alguns analistas concluíram que grande parte da distribuição dos preços nos postos pode ser explicada pelas diferenças de suas características espaciais, além dos choques provenientes dos preços no atacado. Esses estudos partem da hipótese de que diesel e gasolina são produtos relativamente homogêneos, com sua diferenciação surgindo da localização espacial dos postos, da fidelidade às marcas, de características especiais e de condições de oferta específica de cada posto.

Uma nova série de estudos trabalha com postos de gasolina dentro de supermercados, onde a venda dos combustíveis aparece como um subproduto, tendo em geral menores preços do que os postos de gasolina comuns, e suas variações respondem a outros estímulos.

Além desses aspectos, um fator que reforça a ação estratégica dos postos está relacionado ao comportamento dos consumidores, que tendem a procurar postos com preços mais baixos quando estes estão subindo e a procurar menos quando os preços estão caindo, diminuindo a pressão para a baixa nas quedas.

Evidentemente, uma análise mais ampla das mudanças dos preços deve levar em conta os demais atores, como distribuidores e governos.² Todavia, no caso brasileiro, pelo menos nos últimos dois, um elemento-chave para as oscilações dos preços, principalmente nos momentos de alta, é a mudança da política de preços da Petrobras, que fortalece importadores e beneficia os ganhos de margem dos postos, cujas características de mercado dão a seus proprietários uma grande força para impor preços aos consumidores.

Curioso notar que justamente a tentativa “forçada” da Petrobras de estabelecer um mercado concorrencial prejudicou os consumidores duplamente: primeiro, gerando grande volatilidade dos preços e, segundo, fortalecendo a capacidade dos postos de extrair rendas do consumidor ao resistir às quedas de preços até que o ciclo destes suba novamente.

*WILLIAM NOZAKI é doutorando em Desenvolvimento Econômico pela Unicamp, pesquisador do Instituto de Estudos Estratégicos de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (Inep) e professor da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP).

1. Num estudo realizado pelo Inep, comparando a evolução do preço da gasolina comum do Brasil com seis países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), entre 2017 e 2018, o combustível brasileiro esteve entre os dois países com maior oscilação de preços em sete dos oito trimestres analisados.

2. A pesquisadora do Inep Carla Ferreira faz, neste encarte (pág. 5), uma análise do papel da tributação sobre os preços dos derivados.

A influência da tributação no preço do diesel e da gasolina

POR CARLA BORGES FERREIRA*

Em quase todos os debates sobre preços de produtos no Brasil, os tributos acabam por ganhar os holofotes. Isso se dá, por um lado, pelo enraizamento no senso comum de uma visão negativa do Estado e, assim sendo, do seu financiamento, e, por outro, pela especificidade da estrutura tributária nacional, que tem foco nos impostos indiretos – portanto, com grande peso na produção e no consumo.

No debate dos preços dos combustíveis não foi diferente, tendo em vista que a participação dos tributos na sua composição não é irrelevante. De acordo com a Petrobras, entre 9 e 15 de junho de 2019, os tributos representaram em torno de 45% do preço final da gasolina, enquanto no diesel essa participação foi de 24%.¹

Entre os tributos que incidem mais diretamente no preço, estão a Contribuição de Intervenção sobre Domínio Econômico (Cide) e a Contribuição ao Programa de Integração Social e Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (PIS/Cofins), recolhidos pela União, e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), de competência estadual e cuja alíquota é definida por cada estado.

A Cide foi criada no contexto da quebra do monopólio da União na produção de petróleo e, sendo uma contribuição, tem destinação específica, que abrange investimento em infraestrutura de transporte, em projetos ambientais, entre outros. Atualmente, sua alíquota é de R\$ 0,10 por litro de gasolina. A alíquota do diesel encontra-se zerada desde a greve dos caminhoneiros. Antes era de R\$ 0,05 por litro.

PIS/Cofins são contribuições sociais vinculadas ao financiamento do seguro-desemprego, abono salarial e da seguridade social (Previdência, saúde e assistência social). Semelhante ao que ocorre com a Cide, são recolhidos como um valor fixo por litro: R\$ 0,79 para gasolina e R\$ 0,35 para o diesel.

Diferentemente dos primeiros, o ICMS é um imposto e não tem destinação específica. Sua alíquota é calculada como um percentual do Preço Médio Ponderado ao Consumidor Final (PMPF) da gasolina e do diesel, obtido por um levantamento das secretarias de Fazenda junto aos postos de combustível nos seus estados. Cada estado tem autonomia para estabelecer suas alíquotas, que variam entre 25% e 34% no caso da gasolina e 12% e 25% para o diesel.

Como o ICMS é uma proporção do preço de venda final, sua arrecadação também aumenta ou reduz de acordo com a oscilação do preço. Os combustíveis estão entre as grandes fontes de arrecadação desse imposto nos estados. Em 2018, por exemplo, 18% de toda arrecadação de ICMS no Brasil teve origem no setor de petróleo, combustíveis e lubrificantes.

Desde o ano passado muito tem se debatido sobre os constantes aumentos dos preços dos combustíveis. Alterações na tributação foram levadas



tadas como uma possível boa solução para reduzir os preços nas bombas. Inclusive, como resposta à greve dos caminhoneiros de 2018, o governo federal adotou uma série de medidas com vistas à redução do preço final do diesel, entre elas a diminuição do PIS/Cofins, a anulação da Cide e um subsídio aos produtores e importadores de diesel.

No âmbito estadual, alguns governadores concordaram em reduzir suas alíquotas de ICMS, o que serviu como auxílio na negociação entre o governo federal e os caminhoneiros. Porém, medidas como essas, quando não coordenadas, podem ocasionar desvios. Diante de uma redução dos tributos sobre o diesel, parece ter havido certa compensação na receita advinda da gasolina. No período pós-greve, vários estados reduziram ou pelo menos congelaram os preços médios de referência do diesel – também em função dos reflexos do programa de subsídios do governo federal. Mas, no caso da gasolina, em muitos estados houve crescimento significativo no valor dessa média.

Embora no período anterior à greve dos caminhoneiros os tributos não tivessem um papel central para explicar o aumento de preços dos derivados ocorridos entre 2017 e 2018, no período posterior à greve a alteração dos parâmetros do ICMS incidentes sobre o diesel acabou auxiliando a reduzir seu preço. Tal movimento não ocorreu da mesma forma no caso do preço da gasolina.²

IMPORTÂNCIA DOS TRIBUTOS

O debate sobre a tributação é essencial, pois faz parte de uma lógica mais ampla de estrutura de Estado que se pretende conformar. É graças à arrecadação que se constrói o aparato estatal para provimento de serviços públicos, organização da economia e estruturação de políticas públicas que podem ter potencial de distribuição de renda e redução das desigualdades sociais.

Debater esse cenário se faz importante para o entendimento de que, ao abrir mão de uma receita, o governo precisa ter em mente as consequências dessas escolhas tanto para o setor que se privilegia quanto para os outros setores da sociedade. As isen-

ções fiscais adotadas após a greve dos caminhoneiros, por exemplo, significaram uma perda de arrecadação de R\$ 2,84 bilhões para a União entre julho e outubro de 2018, de acordo com o governo federal.

Além disso, a tributação dos combustíveis também funciona como forma de regulação desse mercado. É possível apontar isso por meio de três perspectivas: i) econômica: o aumento do preço do diesel influencia toda a economia em função de a circulação de mercadorias ser fundamentalmente baseada em transporte rodoviário; ii) social: quando se tributa a gasolina com alíquotas maiores em relação ao diesel, pretende-se privilegiar o transporte público em detrimento do transporte individual; e iii) ambiental: privilegiar o transporte público tem potencial de redução do trânsito e da poluição, principalmente nas grandes cidades.

Todavia, se por um lado os tributos sobre os combustíveis são fundamentais para o provimento de serviços públicos e para atender a aspectos sociais e ambientais, por outro sua gestão a curto prazo pode auxiliar a reduzir a volatilidade dos preços. Isto é, uma articulação estadual no caso do ICMS ou uma gestão mais flexível da Cide, por exemplo, podem ser instrumentos para atenuar as oscilações abruptas no preço internacional no barril do petróleo quando estes influenciam a trajetória dos preços internos dos derivados, como é o caso brasileiro.³

Diante dessas questões e tendo em vista ainda que, internacionalmente, o Brasil não se situa entre os países com maiores tributações sobre os combustíveis e que o contexto fiscal nacional não aponta, a curto e médio prazo, para uma recuperação estável da arrecadação fiscal, entende-se ser necessária uma estrutura mais bem articulada entre os entes da federação com vistas a auxiliar correções dos preços dos combustíveis, sem que haja perda significativa de arrecadação para o Estado.

*CARLA BORGES FERREIRA é socióloga, mestre em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Londrina (UEL) e pesquisadora do Instituto de Estudos Estratégicos de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (Ineep).

1. Segundo a estatal, a composição do preço da gasolina ao consumidor foi a seguinte: 29% de custo de produção, 15% de tributos federais, 30% de ICMS, 12% de custo de etanol anidro e 14% de margem da distribuição e revenda. Já no caso do diesel: 53% de custo de produção, 9% de tributos federais, 15% de ICMS, 6% de custo de biodiesel e 17% de margem da distribuição e revenda.

2. Ademais, é importante esclarecer que, como a composição do preço envolve outros elementos, se não houver uma articulação melhor entre eles, a redução da carga tributária sobre a venda de gasolina e diesel pode não efetivar a redução do preço final, na medida em que pode ser anulada por aumentos nos outros componentes – nas margens de lucro, por exemplo.

3. Neste mesmo exemplar, o artigo de Rodrigo Leão e Eduardo Costa Pinto (págs. 6 e 7) discute esse tema, apontando alternativas fiscais para lidar com as oscilações abruptas do preço internacional do petróleo.

Alternativas à paridade do preço internacional

POR RODRIGO LEÃO E EDUARDO COSTA PINTO*



© Daniel Kondo

Nos últimos dois anos, a política de preços se tornou um tema recorrente não apenas no debate entre os especialistas do setor de petróleo, como também no cotidiano da população. Fruto de uma política de atrelamento do preço dos derivados no Brasil ao valor do barril internacional do petróleo e das variações no câmbio (preço de paridade de importação), o brasileiro passou a conviver com uma maior volatilidade e, em alguns momentos, com uma rápida subida dos preços da gasolina e do diesel.

Essa política foi colocada em prática pela Petrobras e, evidentemente, afetou os demais atores envolvidos na determinação do preço da gasolina e do diesel. Em outras palavras, a volatilidade e o aumento repentino do preço do produto vendido pela Petrobras eram repassados integralmente por distribuidores e revendedores dos combustíveis.

Ao introduzirem essa nova política, tanto a Petrobras como o governo sinalizaram que não haveria outra forma de gerenciar os preços dos derivados de petróleo. Isto é, a única forma “economicamente viável” de administrar os preços no Brasil seria por meio da paridade com a cotação internacional do barril de petróleo, realizando reajustes periodicamente.

Todavia, observando-se a experiência internacional, seria possível questionar fortemente essa premissa. Primeiro, porque o fato de a Petrobras ser uma empresa de petróleo integrada permite a ela atenuar eventuais reduções de margem de lucro de uma área da empresa com ganhos em outra área. Segundo, porque, além dos produtores, distribuidores e revendedores, o Estado tem um papel central na estrutura de preços de derivados de petróleo, seja pela cobrança de impostos, seja pela regulação do setor. Ou seja, a Petrobras e o Estado, diga-se os governos estaduais e federal, poderiam utilizar instrumentos a fim de impedir aumentos frequentes e alta volatilidade dos preços de combustíveis.

Evidentemente, seria inadequada qualquer intervenção direta sobre as margens de lucratividade de distribuidores e revendedores, uma vez que são setores mais concorrenciais e os instrumentos de intervenção poderiam gerar distorções de mercado importantes. Em todo caso, principalmente

no setor de revenda, seria recomendável adotar medidas que estimulassem a concorrência *de facto* e diminuíssem a formação de cartéis, como se observa na experiência austríaca.¹

No caso de produtores e governos, por sua vez, existem mecanismos para atenuar oscilações a curto prazo, mesmo com o barril internacional do petróleo sendo um referencial para os reajustes dos preços internos de derivados.

Um desses mecanismos seria a mudança na forma de determinação das alíquotas de impostos que incidem sobre gasolina e diesel. A Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide), por exemplo, poderia variar de acordo com a mudança na cotação do barril internacional do petróleo, como já explicamos em outro estudo: uma alternativa seria permitir “que a Cide possa variar de acordo com os preços internacionais do petróleo. [...] o tributo não teria o objetivo de reforçar a arrecadação. A ideia seria manter a carga tributária neutra. Assim, o aumento do tributo poderia ser compensado pela redução do PIS/Cofins e da atual Cide”.²

Nesse sentido, os mesmos autores, baseando-se num estudo de 2018 do Ministério da Fazenda, sugerem a possibilidade da aplicação de um Mecanismo Automático de Amortecimento de Preços (Maap) no qual a Cide oscilaria positivamente quando o preço do barril internacional do petróleo estiver mais baixo e negativamente quando este estiver alto. De tal modo, quando o preço do barril aumentar, o imposto será reduzido como uma forma de atenuar o impacto daquele aumento, e o oposto também é verdadeiro.

No caso do preço da gasolina, por exemplo, cuja alíquota da Cide é de R\$ 0,10 para cada litro, o imposto poderia ser zerado se o preço do petróleo alcançasse determinado patamar, assim como poderia subir para além dos R\$ 0,10 caso o barril internacional fosse reduzido a certa faixa.

Além da tributação, existem alternativas para manejar os preços dos derivados no Brasil. A seguir, apresentam-se duas dessas formas: (i) o estabelecimento de bandas de preços; e (ii) a variação do preço do refino associada ao custo de oportunidade da Petrobras (preço de exportação do petróleo cru).

Sobre a primeira, um recente trabalho do FMI coordenado por David Coady mostra a existência de mecanismos de curto prazo para evitar abruptas variações nos preços dos combustíveis, como a banda de preços.

O estudo explica que “este mecanismo estabelece um limite máximo para as variações dos preços de varejo. Os limites máximos podem ser fixados em proporção do preço atual ou em montantes absolutos, mas os limites absolutos podem tornar-se menos eficazes à medida que os preços internacionais aumentam. [...] No âmbito dos tetos tarifários, no início de cada período (por exemplo, em cada mês), o preço de varejo de acordo com o mecanismo de repercussão integral é determinado com base no custo médio das importações do período anterior (mês, neste exemplo). Se o aumento do preço de varejo exigido for superior ao aumento máximo permitido (ou seja, o limite máximo), então o aumento máximo permitido é implementado. Se o aumento de preço estiver abaixo desse limite, então o ajuste total é permitido. Por exemplo, numa faixa de preços de 3%, se o preço internacional aumentar 10%, o preço de varejo doméstico aumentaria apenas 3%. No período subsequente, se não houver mais alterações no preço internacional, o preço de venda ao público interno aumentaria apenas 3%, permitindo, assim, que o preço de varejo interno recupere gradualmente até níveis de preços internacionais”.³

Os autores fizeram uma simulação de “bandas de preço” para a gasolina vendida no Brasil no ano de 2018, utilizando os seguintes parâmetros: (i) limite de reajuste semanal de 1% para cima ou para baixo; e (ii) recomposição de até 50% dos valores não reajustados em até seis semanas. Nessa simulação, os preços da gasolina na revenda chegariam R\$ 0,17 mais baratos no final de 2018 do que foi efetivamente observado.

Evidente que esse tipo de medida exigiria recursos fiscais para suprir o subsídio temporário gerado pela banda de preços. Todavia, é importante lembrar que tal subsídio somente ocorreria no período de alta dos preços do barril internacional do petróleo, quando crescem também as compensações finan-

ceiras da produção de petróleo (*royalties* e participações especiais). Com efeito, o aumento dessas compensações poderia ser utilizado para cobrir as novas exigências fiscais.

Além do estabelecimento de bandas de preços, é possível construir, no âmbito do produtor, neste caso da Petrobras, uma política de preços que equipare as margens do refino com as das exportações de petróleo cru (custo de oportunidade para refinar). Para isso, o Ineep calculou a possível redução nos preços internos de derivados até o patamar que as margens do refino se igualassem as da área de exportação e produção (E&P).

Após a extração, a Petrobras tem duas opções quanto ao que fazer com o petróleo cru: pode refiná-lo, transformando-o em derivados (diesel, gasolina, gás liquefeito de petróleo – GLP etc.), ou exportá-lo para o mercado externo. Essa proporção depende da capacidade produtiva e tecnológica das refinarias, dos preços dos derivados e do petróleo exportado e dos custos de produção e refino.

Para cada uma dessas opções, a Petrobras possui custos e preços diferenciados, a fim de garantir determinada margem tanto para o petróleo refinado como para aquele cujo destino é a exportação, como mostra o gráfico nesta página.

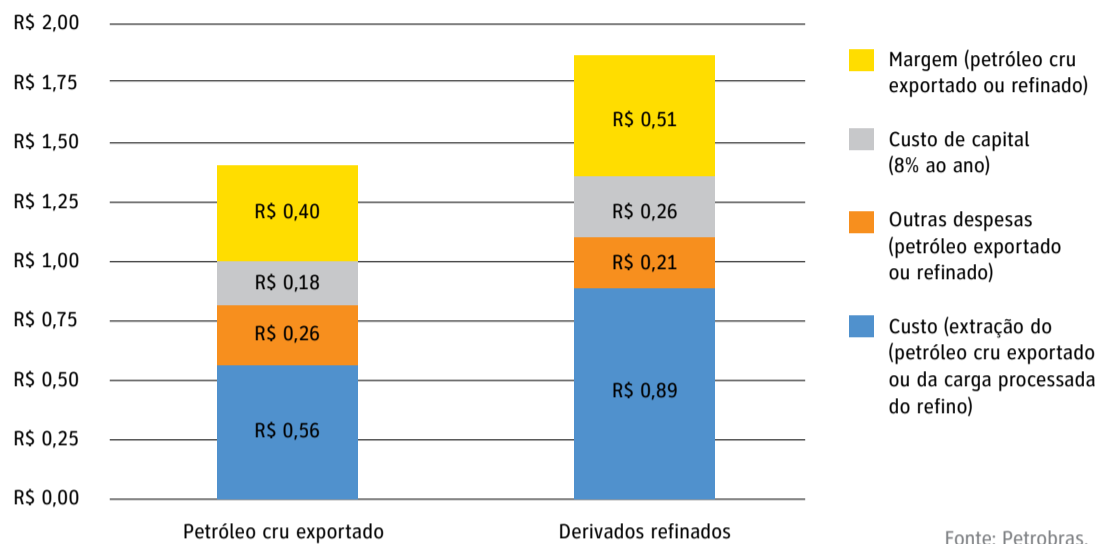
A Petrobras é uma empresa integrada e, com isso, os gastos de E&P são repassados para o refino – quando o petróleo é destinado para a produção de derivados –, compondo assim parte do seu custo de carga processada.

Na média de 2018, o custo de repasse de E&P – que também é o de exportação do petróleo cru – foi da ordem de R\$ 0,82 por litro (R\$ 0,56 do custo de extração com participação governamental mais R\$ 0,26 de outras despesas de E&P). Acrescentando-se a esse valor, o valor das importações de petróleo cru e de outras despesas do refino,⁴ calculou-se o custo de refinar o petróleo produzido pela Petrobras que foi da ordem de R\$ 1,10 por litro no mesmo período.

Com a atual política de preços de paridade de importação, os preços médios de vendas dos derivados básicos (diesel, gasolina, GLP, querosene de aviação – QAV, óleo combustível, nafta e outros) nas refinarias foi de R\$ 1,87 por litro em média em 2018. Com isso, a margem do refino naquele período alcançou R\$ 0,51 por litro. Quando esse petróleo foi exportado em vez de refinado, seu preço de venda atingiu R\$ 1,40 por litro com uma margem de R\$ 0,40 por litro.

Nesse sentido, há um custo de oportunidade entre exportar e refinar, dadas as características técnicas e econômicas do parque de refino da Petrobras. Ou seja, o custo de oportunidade dessa situação é dado pelo preço de exportação de petróleo (R\$ 1,40 por litro) e pela margem dessa atividade (R\$ 0,40 por litro), levando em conta o custo de capital de 8% ao ano sobre o imobilizado em operação da área de E&P. Partindo desses dados, seria possível concluir que, igualando as margens dos dois segmentos em R\$ 0,40 por litro, a Petrobras poderia reduzir em até R\$ 0,11 o preço de venda dos derivados refinados e não perder rentabilidade do refino em relação ao E&P.

Gráfico – Custos e margens da exportação de petróleo e dos derivados refinados (R\$ por litro) – média dos trimestres de 2018



Fonte: Petrobras. Elaboração: Ineep.

Além disso, outra forma de manejar os preços da Petrobras seria articulando, ao mesmo tempo, o aumento da utilização da capacidade de refino, a redução dos preços internos de derivados e a ampliação dos investimentos da Petrobras. Como isso é possível?

Com base nos dados apresentados anteriormente, são simuladas duas situações para o preço de venda de derivados básicos para o mercado interno:

- Simulação 1 – 20% acima do preço de exportação de petróleo e ampliação do processamento de petróleo em 253 mil barris/dia, o que implicaria a elevação do nível de utilização para 88% da capacidade produtiva;
- Simulação 2 – 15% acima do preço de exportação de petróleo com a mesma ampliação da utilização das refinarias.

Os dois parâmetros utilizados para realizar essas simulações são: manter uma proporção de 10% das importações de diesel em relação ao consumo aparente (produção + importação – exportações) desse derivado; e a seguinte proporção média de 2018 da produção de derivados para cada litro de petróleo das refinarias da Petrobras (0,44 de diesel, 0,24 de gasolina, 0,11 de óleo combustível, 0,04 nafta, 0,08 GLP, 0,07 QAV e 0,11 outros).

Para a simulação 1, obtivemos os seguintes resultados: é possível reduzir em 10% os preços dos derivados básicos (de forma linear) das refinarias (mais barato em R\$ 0,19 por litro) e obter uma margem de 19% dos lucros operacionais, levando em conta o custo de capital de 8% ao ano. Essa margem permite pagar as despesas financeiras programadas para 2019 e ampliar os atuais níveis de investimento.

No caso da simulação 2, a Petrobras poderia reduzir em 14% os preços dos derivados básicos (mais barato em R\$ 0,26 por litro) com uma margem de 16% dos lucros operacionais, levando em conta o mesmo custo de capital. Também como observado na primeira situação, essa margem possibilita pagar as

atuais despesas financeiras programadas para 2019 e ampliar os atuais níveis de investimento, claro que num montante menor do que na primeira situação.

Essa coleção de números nos diz que é possível estabelecer novas estratégias de políticas que passem pela ampliação do *market share* no consumo aparente do mercado derivados, mediante a ampliação da capacidade produtiva do refino, levando em conta os custos de produção e as variações do preço internacional do petróleo, sem sacrificar a população brasileira nem os investimentos da Petrobras.

Há, sim, alternativas economicamente viáveis para gerenciar os preços dos derivados no Brasil, além da política de preço de paridade de importação, por meio da tributação, de uma maior regulação no preço de varejo ou, ainda, da ação da própria Petrobras.

***RODRIGO LEÃO** é mestre em Desenvolvimento Econômico pela Unicamp e pesquisador do Instituto de Estudos Estratégicos de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (Ineep) e do NEC da Universidade Federal da Bahia; e **EDUARDO COSTA PINTO** é professor do Instituto de Economia da UFRJ e pesquisador do Ineep.

1. Sobre a discussão dos cartéis e da concorrência, ver neste exemplar o texto de William Nozaki (pág. 4) e, sobre a experiência de regulação do setor de revenda, ver o trabalho de Rafael da Costa e Isadora Coutinho (pág. 8).
 2. Rodrigo Leão e Rafael Rodrigues da Costa, "A necessária e inadiável estratégia para os preços de combustíveis no Brasil", *Fórum*, 29 dez. 2018.
 3. David Coady et al., "Automatic fuel pricing mechanisms with price smoothing: design, implementation, and fiscal implications" [Mecanismos de precificação de combustíveis automáticos e suavização de preços: desenho, implementação e implicações fiscais], IMF Technical Notes and Manuals, Washington: IMF, dez. 2012.
 4. Esse custo é composto pelas despesas com: 1) a carga processada, formada pela soma dos custos de produção ponderada pela proporção da carga de origem nacional e das despesas decorrentes da carga importada; 2) o custo operacional do refino; 3) os custos de depreciação, depleção e amortização das refinarias, e das despesas totais (sem considerar as receitas e despesas não recorrentes).

Experiências internacionais de regulação no preço

POR RAFAEL RODRIGUES DA COSTA E ISADORA CAMINHA COUTINHO*

A volatilidade dos preços dos combustíveis costuma ser um tema recorrente nos debates da opinião pública e dos governos de diversos países. Por isso, é comum a adoção de medidas que procurem reduzir os efeitos das oscilações do preço internacional do petróleo no repasse aos consumidores finais.

A despeito das críticas de alguns especialistas, exemplos internacionais mostram que países com maior grau de regulação nos preços podem vir a reduzir a volatilidade no reajuste dos valores dos combustíveis.

Há algumas explicações para isso: no caso do petróleo, o preço não é determinado dentro de um mercado concorrencial, e sim por meio de oligopólios, nos quais poucos produtores definem as mudanças de preço a curto prazo. Dessa forma, países sem instrumentos regulatórios tendem a sofrer mais com a volatilidade e as alterações abruptas realizadas por um pequeno grupo de países e empresas que detêm grande parte da produção global.

De acordo com um estudo do Instituto de Estudos Estratégicos de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (Ineep), baseado em dados da Agência Internacional de Energia (AIE), alguns países da Europa apresentam uma relativa estabilidade dos preços de seus derivados, a despeito de não serem grandes produtores de petróleo, diferentemente de outras nações com maior produção, como Brasil e México.

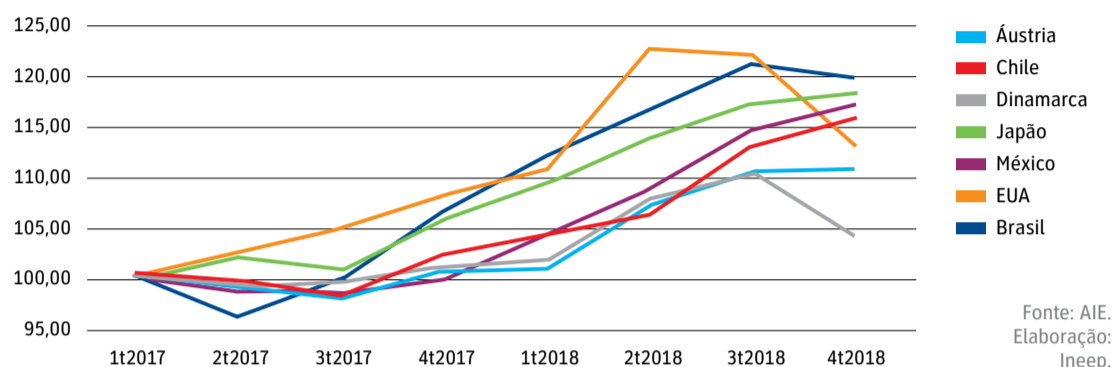
No caso do preço da gasolina, Áustria e Dinamarca apresentaram variações bem inferiores aos países do continente americano. Segundo o estudo do Ineep, esses foram os países da OCDE com menor volatilidade entre 2017 e 2018.

O gráfico nesta página mostra que os dois países europeus (ver linhas azul-clara e cinza) apresentaram menos oscilações no preço da gasolina comum em relação aos demais. Entre o primeiro trimestre de 2017 (1t2017) e o primeiro de 2018, as curvas de Dinamarca e Áustria ficaram próximas de 100 (considerando número-índice 1t2017=100), ou seja, praticamente estáveis, enquanto as demais ficaram próximas ou acima de 105. Além disso, do primeiro trimestre de 2017 ao quarto de 2018, Áustria e Dinamarca foram os países que tiveram a menor variação de preços, subindo, respectivamente, 10,6% e 4,2%. A título de comparação, Brasil e México registraram aumentos, no mesmo período, de respectivamente 19,6% e 17,2%.

Países com algumas das legislações mais rígidas da Europa em relação ao setor energético, Áustria e Dinamarca apresentam alternativas distintas para suavizar os preços internacionais dos combustíveis no mercado interno.

No caso austríaco, é importante lembrar que se trata de um país dependente da importação de petróleo cru e derivados para suprir sua demanda interna, embora seu parque de refino nacional produza quase dois terços do consumo doméstico.

Gráfico - Evolução dos preços da gasolina comum em países selecionados - Número Índice 1T2017=100



Fonte: AIE.
Elaboração:
Ineep.

Para suavizar o repasse da oscilação internacional das importações ao consumo interno, uma das medidas mais famosas do governo austríaco foi proibir os postos de abastecimento de aumentar os preços da bomba mais de uma vez por dia. Vigente desde 2009, a medida tem o intuito de proteger o consumidor final da volatilidade do petróleo, ao mesmo tempo que estimula a concorrência entre os revendedores, uma vez que o governo proíbe o preço de subir, mas não de cair.

Além disso, o órgão regulador austríaco introduziu uma plataforma on-line na qual os postos de gasolina devem publicar seus preços. O painel de transparência visa constranger eventuais aumentos abusivos e a prática de cartéis, bem como reduzir custos de transação. Essas medidas, além de promoverem transparência ao mercado, facilitam a supervisão regulatória, trazendo informação tanto ao Estado como ao público consumidor.

No caso dinamarquês, pelo fato de o país possuir reservas consideráveis de petróleo e gás, a estratégia para a regulação do preço foi diferente. Embora esteja caindo nas últimas décadas, a produção do país foi capaz de atender a 80% de sua demanda nos últimos dois anos (2017 e 2018). Dessa forma, as empresas do setor petróleo e de energia se tornaram instrumentos importantes para regular o setor.

Depois de reestruturar a antiga estatal de petróleo, a Dong, o governo criou em 2005 uma nova empresa pública para unir todos os ativos de transmissão de eletricidade e gás, a Energinet.dk, e fez que a antiga Dong (atual Ørsted) saísse gradativamente do setor de óleo e gás e passasse a focar a geração de energia renovável. Enquanto isso, a Energinet.dk, embora se concentre na distribuição elétrica, passou a participar de um grupo de coordenação do setor de óleo e gás formado por países nórdicos, influenciando indiretamente essa atividade no país.

O passo seguinte foi realizar mudanças na forma de tributação nos processos de exploração e produção. A lógica do processo foi reduzir os impostos pagos pelas operadoras de petróleo no país e, ao mesmo tempo, criar impostos adicionais para quando houver uma alteração na faixa de preço internacional do barril de petróleo. Em números, isso

significa que, caso o preço médio anual do petróleo seja superior a US\$ 75 por barril, adiciona-se um imposto suplementar de 5% sobre o lucro tributável, ao passo que, se o preço exceder US\$ 85 por barril, será acrescentado um imposto de 10%. Dessa forma, o objetivo do governo foi criar uma espécie de "alívio fiscal" para as empresas produtoras (para induzir a redução de custos e preços), as quais poderiam ser tributadas extraordinariamente à medida que o preço internacional do barril aumentasse, criando um colchão orçamentário para lidar com os efeitos negativos desse aumento para o consumidor final. Ou seja, diferentemente do que ocorre na Áustria e em outros países, a Dinamarca não utiliza um instrumento de curto prazo para regular o preço dos derivados; por outro lado, observa-se a existência de instrumentos de longo prazo que buscam evitar a grande volatilidade e os efeitos duradouros do valor do petróleo no mercado internacional.

Os países europeus, portanto, apresentam algumas opções viáveis para a estabilização dos preços dos combustíveis: i) na produção, taxas adicionais de imposto em um eventual aumento de preço do barril e descontos consequentes no momento de queda; ii) na distribuição, mecanismos automáticos de estabilização de preços que flexibilizem alíquotas de acordo com a variação internacional; iii) nas vendas, plataformas on-line para o consumidor acompanhar o sobe e desce dos preços em cada posto, o que estimula a concorrência e constrange a formação de cartéis.

A experiência internacional pode servir como um bom exemplo ao mundo – em especial ao Brasil – de que é possível sobreviver às oscilações do mercado de petróleo sem que o consumidor final seja prejudicado.

*RAFAEL RODRIGUES DA COSTA é mestrando em Ciências Sociais (Unifesp), pesquisador visitante do Núcleo de Estudos Conjunturais (NEC) da Faculdade de Economia da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e do Instituto de Estudos Estratégicos de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (Ineep); ISADORA CAMINHA COUTINHO é mestre em Estudos Estratégicos Internacionais (UFRGS) e pesquisadora do Ineep.