

Os princípios e as distorções da política de preços dos combustíveis

Por Helder Queiroz

Como destaca o Professor Jean-Marie Martin na primeira frase do seu livro sobre economia e política da energia: “todos os Estados nacionais, inclusive os mais ardentes defensores do liberalismo econômico, se preocupam com o abastecimento energético”[1]. No plano internacional, não faltam exemplos, em países industrializados e emergentes, que revelam que problemas ou rupturas dos fluxos de suprimento de energia costumam ter impactos econômicos e sociais graves, com repercussões significativas e negativas para as autoridades governamentais.

O estopim da crise de maio de 2018 no Brasil, deslançada pela greve dos caminhoneiros, tem sua raiz fundamental na ausência de diretrizes claras de política energética, bem como da falta de instrumentos de política consistentes.

De maneira esquemática, a política energética se articula em torno: i) da segurança do abastecimento de energia; e ii) do uso racional e eficiente dos recursos naturais. Para tal, os governos, de uma forma geral, dispõem de instrumentos como as políticas de tributação das fontes de energia, as políticas de preços e os subsídios e incentivos que permitem, em última instância, promover, por exemplo, o desenvolvimento de determinadas fontes de energia em detrimento de outras, consideradas mais caras e/ou mais poluentes; ou ainda orientar programas redistributivos de natureza social e/ou regional.

No caso da crise atual ficou evidenciada a ausência de uma política de preços governamental que pudesse dar conta das especificidades da oferta e da demanda de combustíveis no Brasil, bem como da evolução recente da indústria petrolífera nacional.

Desde o início do governo Michel Temer, a tarefa governamental de formular e implementar a política de preços foi totalmente entregue à Petrobras que, como se sabe, detém o monopólio das atividades de refino. É fato que a empresa foi prejudicada em período recente, em particular no período 2009-2014, pelo fato dos governos Lula e Dilma Roussef terem interferido nos reajustes de preços ex-refinaria visando controlar a inflação. Posteriormente, após a queda dos preços no mercado internacional, ainda no segundo mandato de Dilma Roussef, o governo “fechou os olhos” e, não obstante a forte queda dos preços internacionais do petróleo, permitiu que a Petrobras continuasse com preços acima do mercado internacional.

Isto posto, cabe avaliar aqui os princípios e a forma de implementação e as distorções causadas pela política de preços praticada pela Petrobras desde 2016.

Os Princípios da Política de Preços da Petrobras

A partir de 2016, já sob a Presidência de Pedro Parente, a Petrobras anunciou a sua nova política de preços. Cabe lembrar aqui, em primeiro lugar, as principais decisões tomadas pela empresa com relação aos preços do diesel e da gasolina. No dia 14 de outubro de 2016 a política da Petrobras, definida como “estritamente empresarial”, e seguindo a paridade internacional. No comunicado da empresa foi destacado que *“a principal diferença em relação ao que ocorre hoje é o prazo para os ajustes em relação ao mercado internacional. A nova política prevê avaliações para revisões de preços **pelo menos uma vez por mês (grifo nosso)**. É importante ressaltar que, como o valor desses combustíveis acompanhará a tendência do mercado internacional, poderá haver manutenção, redução ou aumento nos preços praticados nas refinarias.[2]”* A primeira alteração dos preços, sob tais critérios, reduziu os preços da gasolina e do diesel nas refinarias, respectivamente em 3,2% e 2,7%.

Entretanto, em 30 de junho de 2017, a empresa anunciou a revisão de sua política, em particular no que concerne a frequência dos reajustes. Uma vez mais destacou em comunicado que *“Diretoria Executiva aprovou, ontem, a revisão da política de preços de diesel e gasolina comercializados em nossas refinarias, visando aumentar a frequência de ajustes nos preços, que passará a vigorar na próxima segunda-feira, dia 3 de julho. A partir desta data, nossa área técnica de marketing e comercialização terá **delegação para realizar ajustes nos preços, a qualquer momento, inclusive diariamente (grifo nosso)**, desde que os reajustes acumulados por produto estejam, na média Brasil, dentro de uma faixa determinada (-7% a +7%), respeitando a margem estabelecida pelo Grupo Executivo de Mercado e Preços (GEMP). Qualquer alteração fora dessa faixa terá que ser autorizada pelo GEMP....”*.

E na sequência do mesmo comunicado apontou que *“a **revisão da política aprovada permitirá maior aderência dos preços do mercado doméstico ao mercado internacional no curto prazo e possibilitará a companhia competir de maneira mais ágil e eficiente” [3](grifo do próprio comunicado da empresa)**.*

Com relação aos princípios é correto perseguir o alinhamento dos preços domésticos com relação aos preços internacionais. Contudo, tal alinhamento não significa necessariamente fixar os preços no “patamar internacional”, até porque além de oscilarem, os preços obedecem, como deve ser, às estruturas de oferta e de demanda. E elas são muito diferentes de um país a outro, além de serem influenciadas por suas respectivas dotação de recursos energéticos e graus de dependência e vulnerabilidade energéticas. Desse modo, o que se entende por alinhamento aqui diz respeito à observação, acompanhamento e fixação de preços que obedecem, numa periodicidade definida, o sentido das flutuações (para cima ou para baixo).

Assim, preços corretamente alinhados com a estrutura de custos e com a evolução dos preços internacionais, e revisados com periodicidade pré-determinada (mensal, quinzenal, etc..), fornecem transparência e sinais corretos

tanto para as decisões dos consumidores, quanto para as decisões de investimento das empresas no *downstream*.

Sem transparência e previsibilidade com relação ao comportamento dos preços, se inviabiliza, por exemplo, a possibilidade de uma empresa entrante estabelecer um cálculo econômico que aponte uma taxa de retorno adequada num investimento tão intensivo em capital e de longo tempo de maturação, como o requerido na indústria do refino. Logo, não é por acaso que este segmento, sua infraestrutura e a logística para movimentação de produtos permanecem fortemente concentrados com monopólio da Petrobras. A incerteza histórica com relação ao comportamento dos preços domésticos inibe a entrada de outros agentes.

A Petrobras vinha cumprindo, a partir do primeiro comunicado, o que fora por ela anunciado em matéria de revisão/reajuste dos preços dos derivados. Tal prática permitiu, inclusive, sinalizar projetos de parcerias com outros agentes econômicos no refino, além de suscitar a possibilidade de investimento de potenciais entrantes. No entanto, se por um lado, isto pode objetivamente servir aos interesses da empresa, por outro, se revelou insuficiente para os interesses da indústria e, sobretudo dos consumidores.

Os Problemas da Política de Preços da Petrobras

O principal equívoco cometido da Petrobras foi precisamente o aumento da frequência de reajustes que se tornaram diários nos últimos meses, e não resistiu ao teste de estresse, quando o câmbio se desvalorizou e, simultaneamente, os preços do petróleo subiram com mais vigor nos primeiros vinte dias de maio de 2018. Não obstante perseguir o alinhamento aos preços internacionais, tal prática simplesmente ignorou as características e o peso do transporte rodoviário no Brasil. A intervenção do governo Temer decretou o fim desta prática, pois os preços após um período de congelamento passaram a ser reajustados mensalmente. E tal intervenção minou seriamente a credibilidade da empresa numa etapa importante de seu processo de reestruturação financeira.

Além da ausência de sensibilidade política, a marcação de preços diários retira, de fato, a possibilidade dos consumidores de estimar corretamente os custos de frete de mercadorias num país de dimensão territorial continental e que necessita de movimentações de caminhões muitas vezes superiores a uma semana.

O que pode ensinar a experiência internacional? É importante se ter em conta que a estrutura concentrada no refino e logística de movimentação de derivados é um fator que limita os aportes da análise comparativa internacional.

A especificidade brasileira neste caso se traduz, em última instância, numa situação que envolve a presença de uma empresa que, ainda que seja estatal, detém o monopólio de um segmento crucial para toda a cadeia petrolífera. Em outros países, como por exemplo na Europa, a presença de mais de uma empresa atuando no refino e/ou na importação de derivados funciona, através da competição em oligopólios nacionais ou regionais, como um amortecedor das

flutuações dos preços do petróleo, pois os refinadores competem por *market share*.

Assim, nem todos repassam para os preços, no mesmo montante e ao mesmo tempo, as oscilações dos preços da matéria-prima. Até porque se assim o fizerem também podem ser investigadas pelas autoridades de defesa da concorrência por ação coordenada na formação de preços. Nos EUA, o mercado é ainda menos concentrado e, embora os preços estejam corretamente alinhados, também nem todos os agentes reajustam da mesma forma e ao mesmo tempo. É claro que, tomados os preços a partir de uma amostra representativa, o valor encontrado, na média, tende a variar dia-a-dia. Mas isso não significa que todos os agentes econômicos reajustem diariamente seus preços.

A outra lição internacional remete à citação de Martin apresentada no início deste texto. Políticas de preços são instrumentos de política energética e envolvem o uso da estrutura tributária, presente nos preços de derivados de todos os países, que têm sempre fins redistributivos, sejam entre os diferentes agentes econômicos, sociais ou regionais. Apesar de existir uma carga de tributos elevada, não existe no Brasil uma política funcional de preços dos derivados e, portanto, a arrecadação serve primariamente a necessidades fiscais.

Emendas piores que os Sonetos

Se no governo Dilma Roussef, o represamento dos preços implicou em perdas financeiras para a Petrobras, já no governo Michel Temer, ao “terceirizar” integralmente a questão dos preços à Petrobras, o governo, num primeiro momento, ignorou as especificidades da indústria e dos consumidores. E conseguiu agravar o quadro ao decretar, na prática, o fim da política de preços da Petrobras e tentar, tardiamente, “formular” uma alternativa em matéria de política de preços.

As medidas tomadas e os benefícios concedidos à categoria dos caminhoneiros revelaram uma grande desarticulação inter-ministerial. Além do elevado impacto fiscal, a decisão de congelar temporariamente os preços transfere e agrava o problema para os próximos meses. Ao atrelar o montante de subsídios aos preços do petróleo e ao câmbio, o governo Temer ampliou gravemente a incerteza com relação às condições fiscais de seu governo.

Além disso, a medida referente a uma esperada redução de R\$ 0,46 nas bombas é de difícil supervisão, dado que o país tem cerca de 40.000 postos. Mas além disso, ela ignora que os preços de revenda são livres e variam de um bairro a outro, de uma cidade a outra e de um estado a outro (em particular devido as diferentes alíquotas de ICMS cobradas). Desse modo, um valor fixo tem pesos distintos em cada localidade.

No plano da estrutura tributária, o governo adotou a medida mais rápida zerando a CIDE e reduzindo o PIS/COFINS, renunciando à arrecadação e, como dito, agravando o déficit do Tesouro.

A saída de tal contexto se tornou absolutamente incerta. O governo Temer já demonstrou não estar preparado para lidar com a situação, seja por incompetência técnica, seja por fragilidade política.

Assim, o novo governo que sairá das eleições terá um passivo imenso para enfrentar no dia seguinte de sua posse. Na agenda seguramente estará a necessidade urgente de desenhar uma política de preços completa para o segmento de combustíveis e não apenas para o diesel. Isso impõe a análise criteriosa da estrutura de tributos, possibilitando uma maior transparência dos preços relativos, bem como do exame de eventuais subsídios a serem retirados ou propostos. Além do correto entendimento das especificidades da indústria de petróleo, derivados e biocombustíveis no Brasil, tal agenda deve estar norteadada por uma ideia clara da estrutura de mercado que se quer, dos potenciais espaços de competição e da necessidade imperiosa de atração de investimentos para o país.

Não há dificuldade técnica para desenhar uma política de preços para os combustíveis no Brasil. Inúmeros exemplos de aplicação estão disponíveis internacionalmente e suas virtudes e problemas são sobejamente conhecidos. Portanto, a elaboração de uma política de preços “partindo do zero” ou a eventual adaptação de experiências internacionais à realidade brasileira não é uma tarefa difícil de ser concretizada nos campos setorial, regulatório e institucional. Mas precisa ser enfrentada em sua completude; de preferência a partir de um correto diagnóstico, rigor nos métodos e diretrizes claras a serem perseguidas.

Notas:

[1] *“Tous les États nationaux, y compris les plus ardentes défenseurs du libéralisme économique, se préoccupent de l’approvisionnement énergétique”* MARTIN, J. M. *Économie et Politique de l’Énergie* Paris : Éditions Armand Colin, 1992., p.5

[2] Disponível no site da empresa, publicado em 14/10/2016, acesso em 28/5/2018 : <http://www.petrobras.com.br/fatos-e-dados/adotamos-nova-politica-de-precos-de-diesel-e-gasolina.htm>

[3] Disponível no site da empresa, publicado em 30/06/2016, acesso em 28/5/2018 : <http://www.petrobras.com.br/fatos-e-dados/revisao-da-politica-de-precos-de-diesel-e-gasolina.htm>