

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**A POLÍTICA BRASILEIRA DE PREÇOS DOS
COMBUSTÍVEIS: UMA ANÁLISE A PARTIR DE
EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS**

JOANA ROTAVA
matrícula nº 115069442

ORIENTADOR: Prof. Edmar Luiz Fagundes de
Almeida

SETEMBRO 2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**A POLÍTICA BRASILEIRA DE PREÇOS DOS
COMBUSTÍVEIS: UMA ANÁLISE A PARTIR DE
EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS**

JOANA ROTAVA
matrícula nº 115069442

ORIENTADOR: Prof. Edmar Luiz Fagundes de
Almeida

SETEMBRO 2019

As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade do autor

RESUMO

Este trabalho monográfico tem por objetivo analisar a implementação de instrumentos de estabilização diante do cenário brasileiro após a liberalização dos preços dos derivados e os impactos da greve dos caminhoneiros de 2018. O arcabouço teórico que embasa a pesquisa e seus resultados parte da Teoria da Regulação Econômica, apontando as tendências do interesse público e privado, enquanto a análise empírica constrói-se a partir do estudo de experiências políticas internacionais de estabilização, mais especificamente a implementação de fundos e adoção de impostos flutuantes, e os resultados objetivos alcançados pelos países. Dadas as particularidades e histórico da economia brasileira, o trabalho aponta para viabilidade de combinações de instrumentos, com o exemplo da existente CIDE (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico), que possibilitam absorver impactos sobre a carestia dos consumidores e possibilitar, ao mesmo tempo, inserção de competitividade ao setor de refino brasileiro. Para isso, ressalta-se a vitalidade de um alinhamento político acerca de qual diretriz está à frente do comportamento dos preços e conclui-se a relevância de uma política transparente e acessível, de forma a evitar dominância de interesses dos *players* da cadeia do petróleo ou de discricionariedade do governo, resultando na diminuição de assimetria no mercado.

SÍMBOLOS, ABREVIATURAS, SIGLAS E CONVENÇÕES

ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
IEA	Internacional Energy Agency
GLP	Gás Liquefeito de Petróleo
CNP	Conselho Nacional do Petróleo
VMR	Valores Médios de Referência
FUP	Frete de Uniformização de Preços
PPE	Parcela de Preço Específica
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
PIS	Programa de Integração Social
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
PPI	Programa de Parcerias de Investimentos
FEPP	Fundo de Estabilização de Preços de Petróleo
FEETCO	Fundo de Estabilização de Preços dos Combustíveis
MEPCO	Mecanismo de Estabilização de Preços dos Combustíveis
SIC	Imposto Seletivo sobre Consumo
TIPP	<i>Taxe intérieure sur les produits pétroliers</i>
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
TCC	Termo de Compromisso de Cessação de Prática
MAAP	Mecanismo Automático de Amortecimento de Preços

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	8
CAPÍTULO I – DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS DE PRECIFICAÇÃO DOS DERIVADOS ..	10
<i>I.1 Trajetória da teoria econômica de regulação.....</i>	<i>10</i>
I.1.1 – Teoria do interesse público	10
I.1.2 – Teoria do interesse privado	11
I.1.3 – Teoria econômica da regulação.....	14
<i>I.2 – Regulação dos preços no setor do petróleo</i>	<i>15</i>
<i>I.3 – Evolução recente das políticas internacionais de preço dos derivados</i>	<i>21</i>
CAPÍTULO II – REGULAÇÃO DOS PREÇOS DOS DERIVADOS NO BRASIL	26
<i>II.1 - Trajetória brasileira dos preços dos derivados.....</i>	<i>26</i>
<i>II.2 – Liberalização dos preços a partir de 2016.....</i>	<i>31</i>
<i>II.3 – O alinhamento na prática e a greve dos caminhoneiros</i>	<i>33</i>
<i>II.4 – Impactos do alinhamento e medidas recentes.....</i>	<i>35</i>
CAPÍTULO III – ANÁLISE DE EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE ESTABILIZAÇÃO	38
<i>III.1 – Reformas internacionais das políticas de preço dos derivados.....</i>	<i>38</i>
<i>III.2 – O papel dos mecanismos de estabilização no cenário mundial</i>	<i>40</i>
III.2.1 – Contexto teórico dos fundos de estabilização.....	41
III.2.2 – Experiências internacionais de fundos.....	42
III.2.3 – A escolha de suavização por impostos flutuantes.....	44
<i>III.3 – Lições dos métodos de suavização</i>	<i>46</i>
CAPÍTULO IV – PERSPECTIVAS PARA A POLÍTICA BRASILEIRA DE DERIVADOS.....	48
<i>III.1 – O posicionamento da ANP após a greve</i>	<i>48</i>
<i>III.2 – O posicionamento da Petrobras e o problema da assimetria de transmissão dos preços</i>	<i>50</i>
<i>III.3 – Possibilidades de mecanismos.....</i>	<i>53</i>
CONCLUSÃO	55
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	57

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Tendência do preço internacional do petróleo 2005-2016	19
Gráfico 2: Preço de varejo de GLP Março de 2015.....	22
Gráfico 3: Tendência da média de preço de varejo do petróleo por grupos geográficos dos países, 2000-2014. .	23
Gráfico 4: Perdas de receita nas vendas de diesel, gasolina e GLP, 2011 – 2014	30
Gráfico 5: Valor de mercado da Petrobras, 2009 – 2014.....	31
Gráfico 6: Dependência de importações (importações/consumo), 2002 – 2013	32
Gráfico 7: Evolução dos Preços Médios Semanais do Diesel no Brasil 2004 – 2018	34
Gráfico 8: Preço médio do diesel S10 nas bombas, Janeiro-Maio de 2018.....	37
Gráfico 9: Preços de petróleo, gasolina, diesel e propano nos EUA, 1995 – 2010	39
Gráfico 10: Comparação entre preços da gasolina com e sem suavização no Chile, 2011 – 2015	44

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Média de preço de varejo de combustível por grupos geográficos dos países.....	22
Tabela 2: Reajustes de preços 2007-2014	29
Tabela 3: Políticas de preço dos combustíveis em países em desenvolvimento.....	40
Tabela 4: Alíquotas CIDE, 2007 – 2014	45
Tabela 5: Priorização das alternativas referente à questão da precificação dos combustíveis	49

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Evolução da política de Preços da Petrobras.....	27
Figura 2: Composição de preços da gasolina e do diesel ao consumidor	28
Figura 3: Cadeia Produtiva dos Combustíveis Líquidos	52

INTRODUÇÃO

Dentro do campo de Economia da Energia, a Regulação atua como um dos pilares das políticas e estratégias políticas dos países. O jogo internacional apresenta as mais diversas facetas e mecanismos, tendo como pano de fundo o debate sempre aceso de uma defesa de intervenção em prol de algum interesse, sendo este social, produtivo, governamental ou de grupos de poder ou do livre mercado atuante.

Os *players* da política energética estão diante de diversos interesses: os produtores, os importadores, as empresas da matéria prima, os produtores de energia elétrica, consumidores finais – ou seja – uma complexa teia de consumo que sente impactos diante do comportamento tão volátil da commodity, em especial no milênio atual.

Cada país apresenta a sua resposta aos estímulos externos e, no caso do Brasil, o petróleo permanece a matriz energética essencial e indispensável, dada a posição consolidada do mercado fechado em poucos concorrentes e forte presença da Petrobras. A partir desse panorama, a presente monografia busca entender o cenário brasileiro após as medidas de liberalização dos preços e como os impactos da greve dos caminhoneiros trouxeram à tona o debate de estabilização e impactos sociais.

Podemos partir para as escolhas de política específicas e buscar entender como os outros países escolheram as trajetórias e o que podemos tirar de fruto para entendermos melhor quais são nossas possibilidades e suas consequências, dada a incapacidade de previsão de uma matriz tão volátil e praticante de um jogo de interesses tão forte.

Diante da temática abrangente de política de preços de derivados de petróleo, o caminho trilhado pela pesquisa será o de entender, dentro de uma lógica de mercados de combustível competitivos – visto que este tem sido o posicionamento da atual gestão da Petrobras – como a volatilidade de preços internacionais de uma *commodity* afeta o consumo da população de um país predominantemente rodoviário e experiências internacionais que visaram mitigar os efeitos da volatilidade no final da cadeia.

O objetivo da pesquisa é de analisar, especificamente, a implementação de fundos de estabilização de preços dos combustíveis e aplicação de impostos flutuantes. Além disso, como ponto de partida para entender a constituição de impostos flutuantes, temos o caso francês e a própria CIDE brasileira.

Há muito material disponível acerca de escolhas políticas de adoção de fundos de estabilização, e o interesse da monografia será de entender se essa medida tem apresentado

resultados eficazes, como a teoria afirma. A pesquisa não vai entrar no debate acerca da correta escolha da Petrobras de permitir seu preço alinhar com preço externo, como fica evidente em algumas das opiniões teóricas dos textos escolhidos, mas sim vai entender a eficácia de uma das medidas que combate essa volatilidade.

A monografia se estrutura em quatro partes. O primeiro capítulo trata do arcabouço teórico que embasa o trabalho, dividido em três seções, nos quais avaliaremos a evolução da Teoria da Regulação e como esta se aplica no setor de petróleo e quais tem sido as diretrizes internacionais observadas.

No segundo capítulo, analisaremos a trajetória da política de preço dos derivados no Brasil, mais especificamente a partir do fim do monopólio em 1997 e quais os passos seguidos nos anos seguintes para acontecer de forma efetiva a liberalização deste mercado. O capítulo está dividido em quatro seções, chegando ao cenário da greve dos caminhoneiros de 2018 e os impactos percebidos pela mudança de diretriz dos preços da Petrobras.

A terceira parte embasa a comparação do cenário brasileiro com as experiências internacionais de estabilização dos preços. Está dividido em três seções, percorrendo quais são os casos de fundos de estabilização que foram implementados e a escolha por impostos flutuantes, de forma a finalizar com um panorama geral dos mecanismos de amortecimento e como podemos tirar insumos para o cenário brasileiro.

Na última seção é possível concluirmos o trabalho com um desenho de como se encaminha as decisões de preços dos derivados. As três seções mostram quais tem sido os sinais emitidos pela Petrobras e pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP, principais *players* do mercado de petróleo, após os impactos da mobilização dos caminhoneiros. Vista a diretriz demonstrada pelos agentes, o capítulo conclui com as possibilidades de mecanismos desenhados, tendo por embasamento as experiências internacionais e quais as tendências para o mercado de refino.

Por fim, na conclusão enxergaremos as considerações finais resultantes do processo de comparação e quais possibilidades mais se adequam ao cenário da realidade brasileira.

CAPÍTULO I – DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS DE PRECIFICAÇÃO DOS DERIVADOS

As políticas de preço no setor de energia estão amparadas por um extenso arcabouço teórico. O objetivo deste primeiro capítulo será analisar o debate existente a partir do desenvolvimento da teoria da regulação, cuja áreas de atuação se ramificam, de forma a abarcar tanto setores naturalmente monopolistas, como setores de concorrência. A partir daí, podemos particularizar o exercício regulatório ao setor de petróleo e observar de que forma os diversos países atuam em suas políticas de preço, tornando efetivos ou não os resultados apresentados no arcabouço teórico da Regulação.

1.1 – Trajetória da teoria econômica da regulação

Nesta seção analisaremos a trajetória teórica da regulação partindo de uma linha evolutiva detalhada por Viscusi (2005).

Segundo o autor, a regulação traça uma rota a partir do desenvolvimento das teorias de falha de mercado, visto que este arcabouço quer visualizar a justificativa da necessidade de intervenção em setores que fogem às expectativas do funcionamento em livre mercado. Em resposta a essa teoria, se estruturam novas teorias baseadas na “captura” do agente regulador pelas firmas, deixando de lado a visão do bem-estar da sociedade. Por último, a resposta teórica que puxa as hipóteses anteriores e molda um arcabouço robusto regulatório.

Em uma economia de livre mercado, por que haver regulação? Stigler (1971) analisa esta questão, partindo da teoria da regulação, visto que ela quer entender essa relação. Nesse contexto, busca-se entender quais são os setores beneficiados pela regulação e qual tipo deve ser operado.

As teorias da regulação utilizam diferentes significados para especificar o que é “regulação”, alguns de forma combinada, outros isentando-se de uma definição. Johan de Hertog (2010, p.3) utiliza a definição: “*In this article, regulation will be taken to mean the employment of legal instruments for the implementation of social-economic policy objectives*”¹. Dessa forma, a regulação permitiria a aplicação de recursos legais com intuito de conduzir uma certa conduta dos agentes, seja por meio de multas ou sanções que pairam sobre conduta ou sobre uma estrutura.

Já Viscusi (2005) interpreta que esses instrumentos de regulação funcionariam como

¹ “Neste artigo, a regulação será definida como o emprego de instrumentos legais para implementar objetivos de política social econômicos.”

ferramenta de restrição aos agentes econômicos combinadas aos efeitos do mercado, visto que é difícil ao regulador controlar variáveis distintas de forma simultânea, se restringindo normalmente ao preço, a quantidade e ao número de firmas.

A teoria da regulação lida com uma bifurcação de pensamentos no que diz respeito ao acesso à informação por parte dos agentes e a busca do interesse comum. As teorias da regulação do interesse público se baseiam na condição de suficiente informação que sustente a vontade do regulador de atender ao interesse comum e, por conseguinte, o bem-estar. Já as teorias de regulação do interesse privado vão por uma linha de incerteza da informação, o que dificulta a promoção do interesse público, aumentando os custos e as fragilidades da regulação, pois os agentes tendem a atender os próprios interesses (HERTOG, 2010).

Procuraremos diferenciar quais são as propostas das teorias de interesse público e privado e como estas desembocam na teoria econômica de regulação.

I.1.1 – Teoria do interesse público

A teoria do interesse público atua sobre as falhas de mercado, onde não há o equilíbrio dentro das firmas entre seu custo marginal e o preço e não é atingida a alocação ótima de recursos, sendo possível a atuação do governo para corrigir a ineficiência alocativa do modelo em questão. Viscusi (2005) aponta que o setor analisado será tratado como um monopólio natural ou como um gerador de externalidades.

Até 1970, o campo teórico da regulação buscava estipular aspectos normativos e positivos de forma simultânea. Ao modelar a maneira do regulador dever se comportar, as teses se aproximavam de um viés normativo, enquanto ao descrever o comportamento dos reguladores, se aproximava de um viés positivo. (FIANI, 2016)

Hertog (2010) descreve três pilares que a teoria do interesse público sustenta para regulação: existência de falhas de mercado, a atuação de um regulador benevolente e a escolha por instituições regulatórias eficientes. Há o argumento, conforme cita Goldberg (1979), de que os custos de transação da regulação do governo para estabilização de um preço e taxa justos são mais baixos que os custos de competição desenfreada.

As falhas de mercado estão elencadas em quatro campos: competição imperfeita, com desequilíbrio de preço e custo marginal; mercados instáveis; com ineficiência de reequilíbrio do mercado; “missing markets”, com desencontro entre oferta e demanda de bens de valor e serviços; permanência de resultados injustos do mercado, apesar de ser eficiente (HERTOG,

2010).

A teoria da regulação está apoiada na defesa do interesse público. É possível descrevê-la como a atuação do governo, direta ou indiretamente, no mercado, face a existência em alguns setores de características que estão ligados ao interesse público: a essencialidade do produto, com pouca margem de substituição; dificuldade dos ofertantes de produzir a quantidade e a qualidade necessárias, produzindo falhas de mercado; por último, incapacidade do mercado de equilibrar a relação de consumidores e produtores. Partindo dos pontos acima, o estado, com o pano de fundo do interesse comum, busca a maior eficiência alocativa e produtiva nesse mercado analisado (PINTO; SILVEIRA, 1999a).

Segundo Fiani (2016), os teóricos buscavam conciliar um ambiente regulatório que prezasse pelo benefício dos consumidores, por meio da correção das falhas de mercado. Ao mesmo tempo, buscava-se garantir o equilíbrio de oferta eliminando possíveis traços de uma competição predatória.

Os pontos frágeis da teoria do interesse público podem ser elencados partindo da sua própria base teórica: as falhas de mercado. Como objeto de estudo, as falhas ainda são fonte de críticas no que diz respeito aos custos de transação, externalidades e eficiência. Além disso, a teoria presume que a regulação do governo se caracteriza como eficiente e efetiva, o que é criticado nos primeiros estudos econômicos da regulação, visto que os estudos de efeitos de políticas regulatórias denotavam efeitos negativos sobre produtividade, competição e custos, além de serem manipulados para interesse político. (HERTOG, 2010).

Posner (1974) aponta que a teoria contrasta com a realidade de regulação aplicada em casos de mercados não compatíveis com os dois casos descritos (monopólio natural ou presença de externalidades). Além disso, não há um aparato teórico que demonstre como os legisladores são induzidos a desenvolver uma política regulatória decorrente de possíveis ganhos de bem-estar da sociedade (VISCUSI, 2005).

Outra crítica se centraria na impossibilidade de manipular de forma prática essa teoria, uma vez que é de difícil mensuração as dimensões sociais no que concerne à equidade e eficiência garantidas pelo regulador na teoria, além da falta de clareza diante do incentivo de todos os agentes dentro da política buscarem o bem-estar máximo. (HERTOG, 2010).

I.1.2– Teoria do interesse privado

Conforme descreve Posner (1974), a teoria do interesse público derivou em questões

contraditórias, tanto no campo empírico, quanto no campo teórico, o que a tornou insuficiente mesmo desencadeando em um processo de revisão teórica. Em contraste, o debate teórico visualiza o desenvolvimento da Teoria da Captura, deixando de lado os princípios de interesse público.

A teoria do interesse privado segue a linha da busca, por meio do instrumento regulatório, de interesses particulares dos agentes em questão. Nessa discussão surge a teoria da captura, a qual define que os reguladores tendem a ser capturados pelas empresas, dada que estas contêm a informação e incentivos no decorrer do processo de conhecimento, partindo de um interesse público para um interesse privado com o passar do tempo e o aumento do poder de influência da empresa. (HERTOG, 2010).

Conforme analisa Viscusi (2005), os autores irão discutir a possibilidade da regulação não estar fortemente correlacionada às falhas de mercado e das empresas conseguirem manter seu lucro dentro de um modelo regulatório, por meio de manutenção de preços acima dos custos e controle de entrada com dispersão de renda extraordinária.

A literatura do interesse privado analisa a assimetria de informações que existe entre regulador e regulado. Apesar de se admitir as falhas de mercado, a relação entre a empresa, que conhece mais sua estrutura de custos, e uma agência reguladora, com acesso limitado ao funcionamento desses custos, torna frágil a possibilidade da regulação. A teoria da captura parte de uma possível solução ao problema, a partir de instrumentos de incentivo aos produtores para evitar o oportunismo, o que, porém, não elimina a divergência dos interesses e do acesso à informação dos lados opostos. A partir do momento que a agência reguladora perceber o comportamento oportunista e tirar vantagens utilizando a regulação, há o rompimento da credibilidade e a regulação perde a eficácia. Esse comportamento pode ocorrer também entre governo e agente regulador, uma vez que se busca atender aos interesses privados (PINTO; SILVEIRA, 1999a).

O interesse desses grupos vai depender de como num total será distribuído custo e benefício, além de distribuir entre consumidores para se chegar a um preço justificável para haver regulação. Para Stigler (1971), a regulação não está baseada em falhas de mercado, e sim num jogo de influência política de transferência de riqueza para empresas em troca de apoio político, o que é mais comum entre setores competitivos.

Viscusi (2005) critica o modelo de interesse privado no mesmo trajeto que critica o modelo de interesse público. Como o primeiro, este modelo não explica a hipótese, ou seja, não embasam como as empresas dominam os agentes regulatórios, pois ignora os outros

grupos de interesse em jogo no mercado, como os consumidores. Além disso, o argumento de um regulador “pró-produtor” entra em xeque pela existência de reguladores que não foram capturados e resultaram em menores lucros.

A teoria do interesse público – que é vista com maus olhos pelo *mainstream* econômico - acaba por racionalizar os modelos atuais de regulação por meio de um estudo teórico que seria aplicado de forma empírica. Já a teoria do interesse privado parte dos próprios modelos aplicados de regulação (HERTOG, 2010). Contudo, não amplia o horizonte dos motivos dos setores serem regulados e desregulados previamente, pois surgem diversos cenários empíricos que já não são cobertos pelas hipóteses (VISCUSI, 2005).

I.1.3– Teoria econômica da regulação

A teoria econômica da regulação ganha corpo após os anos 70, representada aqui pelas objeções de Stigler (1971) ao modelo de interesse público. O autor defende que é necessário estabelecer uma teoria que, adequada ao fato da regulação beneficiar a empresa regulada maior parte das vezes, possa explicar os cenários onde isso não ocorre.

Peltzman (1989) define que o fortalecimento de uma teoria da regulação permite formalizar as diversas contribuições acerca do comportamento político e econômico, para assim entender como o Estado intervêm na economia. A teoria parte do cenário de agentes maximizadores, incluindo os políticos e reguladores, onde grupos de interesse interferirão no processo regulatório aproveitando esse comportamento maximizador.

A contextualização da teoria é descrita por Viscusi (2005). Os autores que trilham os argumentos da teoria afirmam que há uma tendência de beneficiar pequenos grupos com maior preferência à regulação, no entanto o regulador não vai buscar o lucro máximo das empresas, havendo ou não monopólio. Um mercado competitivo pode ter interferência de uma competição imperfeita, por ineficiência alocativa e produtiva. Os efeitos de oferta e de poder de entrada e saída das firmas atingem o preço, de forma a induzir a intervenção de medidas regulatórias, cujo resultado depende de diversas variáveis não reguladas que interferem na eficiência ou não desta política.

O governo adquire ganhos com diversas formas de regulação, desde a legislação antitruste até a escolha de produtos substitutos ou complementares em setores específicos - a regulação é buscada pelo governo. Já as empresas vão buscar atender aos seus interesses individualizados em grupos pequenos - menores custos de transação, mais homogeneidade e

menor custo de *free rider* (HERTOG, 2010).

Fiani (2016) aponta que a teoria tem dificuldades de definição. Apesar de Stigler (1971) afirmar que a teoria buscaria entender cenários de não captura dos grupos interesse, não é possível definir se ela se limita a explicar apenas o cenário de predominância dos grupos de interesse ou se ela quer demonstrar a regulação como predominantemente defensora das empresas reguladas. Segundo o autor, um dos resultados da teoria acaba por determinar que o Estado atua como incentivador de eficiência, mesmo que por detrás haja grupos de interesse.

Segundo Viscusi (2005), a regulação atua muito além da interferência do governo nas estruturas de mercado monopolistas. O campo de atuação pode ser observado desde mecanismos de preço até delimitação de externalidades na produção. Nas economias em geral, a estrutura de mercado monopolista surge a partir de incentivos de eficiência econômica. Esse cenário possibilita a formação de monopólios naturais, o que não significa que a concentração permita exercício de preços abusivos. As *public utilities* se encaixam nesse contexto, no qual a regulação atua como zeladora da prática de poder de mercado. Outro tipo de regulação pode ser praticado em um cenário de manutenção de preços mínimo e máximo para um produto, assim como estipulação de taxas de retorno.

Desse modo, a teoria econômica possui campo de ação em variáveis determinadas. Nesse trabalho, avaliaremos a regulação dos preços. No que tange ao controle de preço, o regulador pode delimitar uma banda de preço ou estipular níveis considerados como meta para o monopolista manter. Este controle permite que outros competidores não regulados consigam se equiparar ao monopolista, sem que este exerça preços predatórios. O regulador observa qual preço que mantém o lucro da empresa em um nível normal, por meio da definição, nesse caso, da taxa de retorno (VISCUSI, 2005).

Os anos 90 trazem à tona um debate intenso acerca dos processos de desregulamentação, com resultados que podem ser visualizados no mercado de petróleo. A teoria da regulação, conforme veremos no próximo tópico, visualiza nesse setor um abandono do monopólio natural em muitos países, cujos aspectos políticos e geográficos são muito diversos, o que torna mais complexa a análise teórica por um viés público ou privado.

1.2 – Regulação dos preços no setor do petróleo

O arcabouço teórico regulatório nos permite visualizar os diferentes conflitos de interesse existentes em um modelo regulatório e como cada setor possui um perfil singular,

dadas as condicionantes técnicas, produtivas e históricas. Partindo da visão do interesse público, o agente regulador está interessado na manutenção de preços que promovam a eficiência alocativa e produtiva.

A regulação dos preços pode ser definida como uma importante atribuição da regulação econômica, visto que possibilita uma via direta ao consumidor pela alocação do excedente, além de permitir ao regulador acessar a uma variável de fundamental importância nas decisões do consumidor (PINTO; SILVEIRA, 1999b).

No setor petrolífero, historicamente desenhado como um setor de monopólio natural, a regulação do preço está em constante debate, dada a massiva representação de combustíveis derivados do petróleo em diversas cadeias produtivas e importante fonte energética implementada a partir da Segunda Revolução Industrial.

Para tal, os governos buscam alinhar suas diretrizes energéticas de forma clara e definir instrumentos de política consistentes, dado que há o receio, entre países industrializados e emergentes, de possíveis quebras na cadeia de suprimento de energia e consequências graves na estrutura social e econômica (QUEIROZ, 2018).

A política energética ocupa um importante assento no panorama atual dos países. Os governos buscam, por meio da definição de uma política energética, garantir a segurança do abastecimento e o uso mais racional e mais eficiente dos recursos naturais. Por meio dos instrumentos políticos é possível alinhar a tributação, a precificação, a implantação de subsídios e de incentivos, de forma a alcançar prioridades desenhadas no projeto energético. Os objetivos partem de uma busca por incentivar fontes mais baratas e menos poluentes até um possível interesse do governo em redistribuir renda (QUEIROZ, 2018). Ou seja, as ferramentas energéticas reverberam em diversos níveis, sejam estes produtivo, social ou econômico.

O setor energético em muitos países traçou, historicamente, um perfil monopolista. As indústrias de infraestrutura em geral estavam enquadradas como monopólios naturais², além de possuírem barreiras à entrada, o que dificulta o cenário de concorrência. Nesse cenário, é possível justificar a necessidade de atuação de um agente regulador. O regulador equilibrará a possibilidade de lucro da firma incumbente do monopólio natural com a manutenção de preços não abusivos aos consumidores, de forma a atender o mínimo de bem-estar do cliente com garantia de excedente social. A regulação vai buscar atender a promoção da competição,

² Estrutura de mercado definida como detentora de economias de escala e escopo, possibilitando custos de produção abaixo de um cenário com mesma produção em mercado livre competitivo ou em outro tipo de mercado.

corrigir imperfeições do mercado, garantir livre acesso às redes, incentivar eficiência, garantir qualidade e manter equilíbrio econômico da concessão (PINTO; SILVEIRA, 1999a).

Historicamente, o setor petrolífero enfrenta mudanças tecnológicas profundas que alteram o perfil monopolista desenhado na teoria inicial, tornando um desafio regulatório conciliar uma tradição monopolista com as inovações competitivas do setor. Por esse motivo, a teoria regulatória procura se adaptar ao novo modelo produtivo a partir da abertura comercial dos anos 80, com a necessidade de compatibilizar a concorrência com a necessidade de regulação – auxiliada pela teoria da defesa da concorrência (PINTO; SILVEIRA, 1999a).

À luz dessas mudanças, é notório como o preço do petróleo apresenta um comportamento altamente imprevisível, visto ser uma *commodity* de fundamental importância até os dias de hoje. A alta dependência tecnológica e energética dos países pelo petróleo acentua fortemente o impacto dessa volatilidade nas economias e traz à tona um debate sobre qual política de preço se adequa da melhor forma às estratégias e ao desenvolvimento econômico.

A teoria da regulação dos preços dos combustíveis enfrenta na atualidade o debate do *pass-through*³, ou seja, o grau de repasse da volatilidade do preço internacional do petróleo no preço final dos derivados e, portanto, ao consumidor final nas bombas e ao consumo industrial, por exemplo (CHADI, 2016). Por meio de indicadores como este é possível investigar a tendência de política de preço que o país está adotando, seja esta uma política de subsídio total, até o repasse total da variação do preço internacional. Entre os extremos permeiam diversas possibilidades de intervenção e diversos motivos que ocasionam a busca de suavização do preço final.

Kojima (2016) analisa a prática de subsídios nos preços do petróleo em diversos países e elenca algumas das principais motivações dos reguladores. Entre elas está a busca de redução dos impactos da volatilidade internacional do preço e da pressão inflacionária. Além disso, o interesse em inserir competitividade na economia, maior acessibilidade à geração de energia e possibilitar ao país produtor de petróleo produção com custos mais baixos.

Contudo, é reprimida por outras motivações: dificuldade de obter resultados efetivos, levando em conta eficiência e equidade, além de ser um instrumento de difícil retirada e facilitar esquemas de desvio e venda ilegal (KOJIMA, 2016). A prática de subsídio sobre

³ Cálculo do *pass through*: variação absoluta do preço de varejo/ variação absoluta do preço internacional de referência. Ambas expressas em moeda local.

precificação dos combustíveis traz como consequência menor eficiência da intensidade energética (COADY, 2013). Já Valero (2010) afirma que o subsídio entraria como forma desses países de sustentar e aumentar o consumo, tanto de maneira direta, como indireta, e evitando, ao mesmo tempo, pressão inflacionária em períodos de choque dos preços do petróleo.

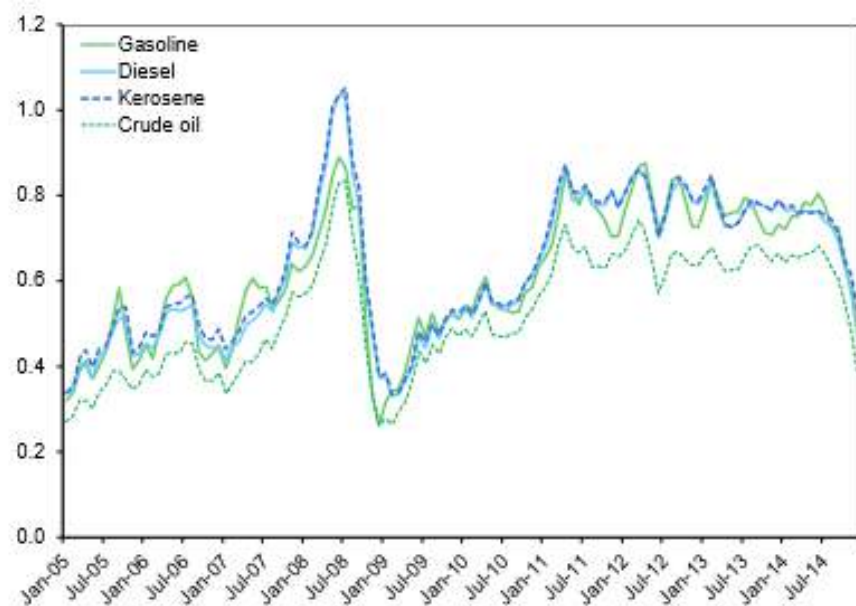
Partindo de um indicador denominado *price gap*, é possível comparar os preços praticados e determinar aqueles que passam pelo processo de subsídio, seja para o consumidor, quando a comparação entre preço internacional e preço praticado é positiva, e para o produtor, quando esta é negativa. Outro método utilizado em paralelo é o de elencar as políticas exercidas dentro de uma economia visando beneficiar o consumidor ou o produtor, visto que enxerga formas de subsídio que não afetam o preço de mercado de forma evidente.

O IEA (Internacional Energy Agency) utiliza o *price gap* como instrumento de comparação internacional e de identificação dos países que utilizam subsídios em derivados de petróleo, carvão e eletricidade, sendo o petróleo o mais subsidiado, tornando-se mais significativo no período de alta dos preços de 2008 e 2011-2013 (KOJIMA, 2016).

O barril de petróleo passou de um período de grande alta ao longo desses anos, porém cai significativamente após 2014, o que altera o cenário das políticas de subsídios. Há um impacto nas diretrizes de política energética dos países, visto que o gás e o carvão tendem a seguir a trajetória e torna muito sensível a saúde fiscal de países que praticavam subsídios fortemente no período de alta.

No gráfico 1, podemos visualizar longos períodos de alta seguidos de decréscimos profundos no preço internacional da *commodity* e como o comportamento segue uma tendência quase imprevisível. Queiroz (2016) indica que o mercado de petróleo apresenta, de forma histórica, a complexidade na previsão de preço, visto o conjunto de elementos que interferem no comportamento – sejam estes de ordem técnica, geológica, geopolítica ou econômica. Um fator que afeta principalmente é a capacidade de refino dos países, como visto na evolução desde 2014, com a produção americana de *shale gas* expandindo de forma muito expressiva a oferta mundial, após uma década de alta dos preços no mercado internacional de 2003 a 2013.

**Gráfico 1: Tendência do preço internacional do petróleo 2005-2016.
(Dólares americanos por litro)**



Fonte: CHADI (2016, p. 13)

A partir do cenário atual de volatilidade dos preços do petróleo, diferentes países implementaram medidas de administração dos preços dos combustíveis sem repasse integral dessa variação ao consumidor. A prática de subsídio acaba tornando-se atraente, pelos mesmos motivos já citados antes de resguardo da inflação e redução da volatilidade, principalmente em países com histórico de preços baixos para combustíveis. Contudo, a receita fiscal do governo torna-se frágil e o há peso significativo sobre custo fiscal, conforme cita Coady (2013).

Dentre as políticas de preço estão o total controle do governo por meio de uma estatal, mix com setor privado na importação, produção e distribuição com recompensação ao setor pela fixação de preço ou a utilização de regras de preço para alinhar preço interno ao internacional. Nesse sentido, o ponto interessante que Valero (2010) traz à tona é o constante embate entre os importadores e exportadores e o uso de distintos parâmetros para delimitar o que seria o preço internacional – usando preço paridade de importação ou exportação.

Com o intuito de se resguardar, estabeleceu-se como uma possível política de precificação mecanismos automáticos de preço, onde se parte de uma fórmula determinante do preço interno a partir do preço de importação, preço de revenda e impostos incidentes. O preço internacional interfere na conta final sem necessariamente atingir as taxas incidentes e a

margem do distribuidor. Porém, há resistência de um repasse instantâneo ao consumidor final, pois convencionalmente é preferível que os preços sejam afetados de forma transitória - razões sociais e políticas (COADY, 2013).

Além disso, os mecanismos acabam por exigir a transparência na divulgação da composição dos preços e de qualquer regra que venha a alterar esse preço, utilizando um padrão de mudança que atinja tanto os custos de importação, quanto os de distribuição, a fim de que se mantenham estáveis os impostos e que se possibilite transparência da escolha política (COADY, 2013).

Contudo, na prática, os mecanismos automáticos apresentam um comportamento bastante comprometido nos longos choques de preço e há um *trade off* entre o custo fiscal e capacidade de redução de volatilidade dos preços (Valero, 2010). A contrapartida desse método de estabilização dos preços está na elevação da volatilidade fiscal. Mede-se a eficiência desta política a partir da análise tanto da aversão ao risco do consumidor, que, partindo de sua utilidade marginal da renda decrescente com a renda, preferirá preços estáveis, e possibilidade de substituição, visto que a volatilidade faz com que o consumidor busque outros combustíveis, gerando um custo de eficiência, conforme analisa Coady (2013).

A contrapartida na volatilidade fiscal depende do custo marginal dos fundos do governo, ou seja, da eficiência fiscal do governo, o que é justificado pelos países pela necessidade de equidade, principalmente em economias com alto consumo de combustíveis e participação deste na cesta de consumo de bens e serviços, além de preços baixos e inelasticidade-renda (COADY, 2013).

Dessa forma, a suavização dos preços possibilita um equilíbrio entre os dois polos de liberalização e da fixação dos preços, podendo ser resultado de uma combinação de instrumentos. Cada país apresenta uma formulação de acordo com determinantes geográficos, econômicos, sociais e políticos.

O *trade off* da volatilidade dos preços com o custo fiscal das políticas vai definir em qual patamar cada governo está no repasse de preço, o que depende variáveis diversas e características individuais de cada economia. Alguns países buscam, por exemplo desestimular consumo de combustíveis fósseis, enquanto outros estão profundamente arraigados no consumo de petróleo e não conciliam alta de preços com o grau de dependência. Queiroz (2016) aponta que o mercado de petróleo induz ao comportamento de governos e empresas em ciclos de ampliação de investimentos, com estímulo ou desestímulo, como por exemplo a exploração em áreas mais complexas ou busca de combustíveis renováveis,

Portanto, o estudo desse leque de possibilidades estimula buscarmos as possíveis saídas eficientes de um país frente aos desafios que o mesmo enfrenta.

1.3 – Regulação dos preços dos derivados nas trajetórias internacionais

A análise teórica do repasse dos impactos de preço internacional ao preço interno apresenta diversas bases empíricas sustentadas por experiências de política. Afinal, é essencial partir de uma análise sustentada de exemplos para melhor chegarmos ao panorama atual de quais são os instrumentos e quais problemas enfrentaram. Além disso, tornar mais claro quais são os principais determinantes para aproximar ou distanciar as escolhas energéticas no campo do preço dos combustíveis dos diversos países.

Chadi (2016) faz um estudo de 162 diferentes países por meio de uma base de dados dos preços no período ao longo dos anos 2000 e elenca os diferentes perfis de repasse dos países – países produtores e exportadores *versus* países importadores e grau de desenvolvimento econômico. Além de acentuar o diferente efeito entre tipos de combustíveis, sendo a gasolina menos subsidiada que o diesel e o querosene em diversos países por questões de sensibilidade político-social.

Porém, há uma diferenciação de efeito dependente do sentido do choque do preço, uma vez que é observado uma assimetria de resposta dos países em aumentos de preço - resposta mais acelerada - e quedas de preço, com repasse mais lento e fraco. Um exemplo é a lentidão de resposta dos países desenvolvidos ao longo do ano de 2014, quando os preços internacionais declinaram, porém o final da cadeia não sentiu repasse, o que possivelmente seria movido pelos interesses fiscais dos governos em questão.

Portanto, países se diferenciam no modo de repasse, mas um mesmo país tem diferentes respostas ao choque em questão, por motivos políticos, sociais e produtivos. No que diz respeito aos preços, os EUA são considerados um *outlier*, visto que se enquadram como país desenvolvido, porém praticam preços de derivados baixos por motivos de taxação e custos baixos. Na tabela 1, Chadi (2016) elenca a média dos preços dos combustíveis ao consumo final, agrupando os países em grau de desenvolvimento e geografia. É possível observar que, apesar dos EUA como exceção, as economias avançadas apresentam maior média dos preços, enquanto os países da região denominada MENA⁴ apresentam menor

⁴ MENA é a denominação na língua inglesa da região do Oriente Médio e Norte da África.

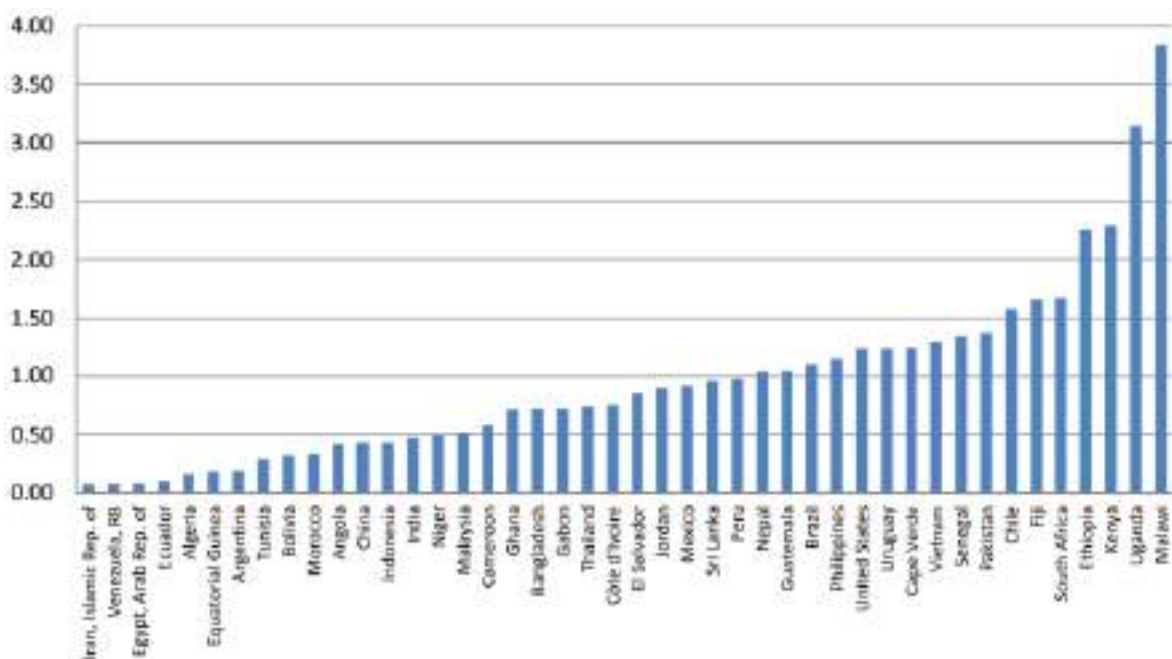
média, visto esta ser a região de alguns dos maiores produtores de petróleo que subsidiam fortemente o preço interno, seguido pela América Latina. Países mais subdesenvolvidos apontam para média maior, visto o alto custo de transporte, estoque e refino do petróleo.

Tabela 1: Média de preço de varejo de combustível por grupos geográficos dos países Janeiro a dezembro de 2014

	Gasoline	Diesel	Kerosene	LPG
	(USD per liter)			(USD per kg)
Advanced Economies	1.9	1.7	1.5	..
Commonwealth of Independent States	0.9	1.0	1.0	..
Developing Asia	1.2	1.1	1.0	1.5
Emerging Europe	1.8	1.8
Latin America and the Caribbean	1.1	1.0	1.0	1.1
Middle East and North Africa	0.7	0.6	0.5	0.2
Sub-Saharan Africa	1.4	1.3	1.1	1.4
World average	1.3	1.2	0.9	1.2
<i>Memo item</i>				
United States	0.9	1.0

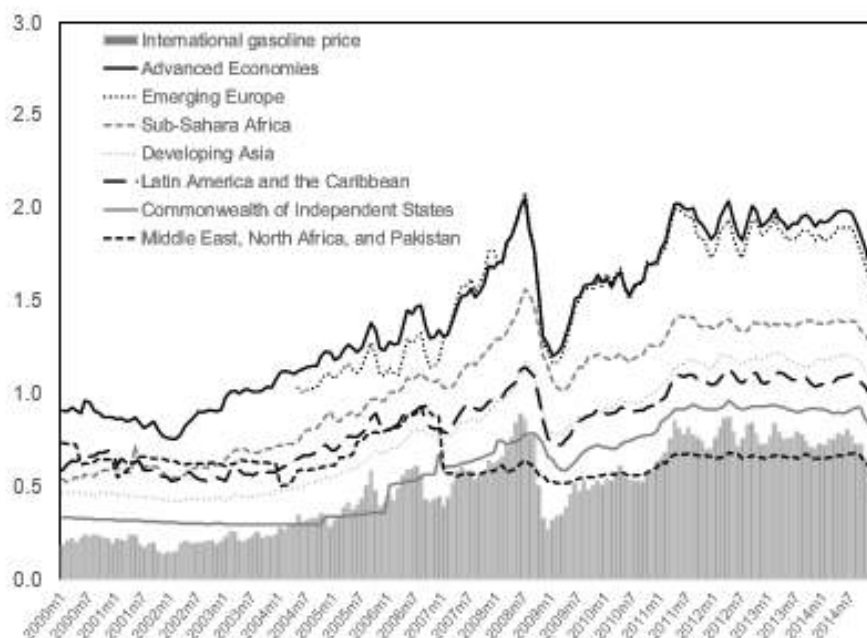
Fonte: CHADI (2016, p. 10)

Gráfico 2: Preço de varejo de GLP(Gás liquefeito de petróleo) Março de 2015 (US\$/kg)



Como consta no gráfico 2, utilizando o exemplo do derivado GLP, os países apresentam comportamentos extremamente opostos em relação ao preço. A característica que ressalta no caso do gráfico é a concentração de países produtores com os menores preços, enquanto países importadores, principalmente os da África Subsaariana, com os maiores preços. Já no gráfico 3, o preço de varejo dos combustíveis parece responder de forma muito distinta à volatilidade do preço internacional, o que confirma a existência de um leque de circunstâncias e escolhas políticas dos governos.

Gráfico 3: Tendência da média de preço de varejo do petróleo por grupos geográficos dos países, 2000-2014. (Dólares americanos por litro)



O cenário do preço do petróleo dos últimos 14 anos é descrito como altamente volátil, com diferente sub-períodos, marcado especialmente pelo declínio dos preços em 2008. Esse preço é utilizado no cálculo do *pass through*, uma vez que este coeficiente mede a proporção da variação do preço de varejo interno absoluto à variação do mesmo internacionalmente. Tudo mais constante, o coeficiente sensibiliza qualquer instrumento do governo de controle do preço, partindo do país totalmente liberado de medidas estabilizantes, com prática de preço de mercado, ao país que subsidia integralmente qualquer repasse (OLIVEIRA, 2015).

Na prática, alguns governos não evidenciam quais é a base de regras e formulação do preço, além daquelas que, no discurso se posicionam com uma política de liberalização, porém praticam controle. Esse controle traz consigo suas consequências: necessidade de conhecer a estrutura de custos, interesse político e instrumentos de controle inflacionário. Faz parte da decisão política distribuir os custos, sendo estes específicos em cada localização e considerando ineficiência do mercado que tornaria mais altos os custos a serem cobertos pelo subsídio (KOJIMA, 2016).

Os anos de 2008 e 2014 foram marcados por quedas de preço abruptas que contaram com diferentes reações dos países, pois, em 2014, os repasses ao preço do varejo foram mais amenos comparando aos dados de 2008, inclusive em países desenvolvidos, o que sugere uma possível compensação por interesse dos governos após os períodos de alta do preço, de forma a funcionar como “amortecedores fiscais”.

O artigo de Chadi (2016) conclui que países com maiores coeficiente de repasse se caracterizam pelo desenvolvimento, o que não determina que esses países se comportam dessa forma padronizada, como visto em 2014 um movimento divergente das recentes reformas de política dos combustíveis, confirmando a política de controle como um instrumento amplamente utilizado.

Muitos países buscam um sistema de preços dos combustíveis inserido num mercado competitivo, delimitado pela regulação ambiental, de saúde, técnica e de segurança, visto que o ideal é repassar os ganhos de eficiência desse sistema ao consumidor final. No entanto, a regulação desses preços não garante por si só que os o consumidor final será beneficiado, dada a prática de desvios, como adulteração, que aumentam o preço final. Além disso, a taxaço desse combustível revela-se altamente rentável, dada a baixa elasticidade preço, mas alta elasticidade renda (KOJIMA, 2016).

Mercados sem competição tornam mais difícil a execução de preços desregulados. Caso haja controle monopolista das refinarias e importação, porém a comercialização é realizada em livre concorrência, Kojima (2016) sugere ser necessário controle sobre esses preços. Esse controle pode ser aplicado em forma de níveis de preço, considerando se será uniforme ou não em todas as regiões do país, o que leva em conta os custos de transporte diferenciados, a periodicidade do ajuste, o intervalo de tempo do repasse de um ajuste.

A transparência comprometida dificulta a operação de refinarias do setor privado, pois seu preço não consegue concorrer com o preço subsidiado. Alguns países, como a Indonésia, caminham na contramão dessa mesma falta de transparência dos subsídios, deixando de ser

direcionado à principal companhia de petróleo na produção do combustível utilizado para geração de energia, mas diretamente à *utility* de energia, enquanto esta paga o combustível ao preço de mercado.

Os períodos de baixa no mercado de petróleo incentivam os governos a reduzir subsídios e elevar impostos, reduzindo dessa forma distorções do mercado e favorecendo a arrecadação de governos dos países produtores. Nos períodos de alta a renda auferida pelo subsídio segue a mesma trajetória, enquanto, no período de baixa, essa renda será mais impactada, mesmo que os custos de subsidiar caiam, tornando sensível a arrecadação e desincentivando a adoção dessa política (KOJIMA, 2016).

Dessa forma, muitos governos declararam um posicionamento de abandono do instrumento no período de 2014-2015, decorrente da queda abrupta do Brent a nível menor que de 2003, comprometendo a renda dos produtores de petróleo e, por consequente, a disponibilidade de “gordura” fiscal ao exercício de subsídios.

Em 2009, alguns países não adotaram o mesmo posicionamento de repasse do preço e reforma, tornando mais baixos seus preços. Outros, no entanto adquiriram o discurso de liberalização e, na prática, mantinham a prática de subsídio implícita ou explicitamente, ou desandaram nas propostas com o passar do tempo, deixando de ajustar o preço. Alguns países embarcaram nas políticas de suavização, como impostos flutuantes e fundos de estabilização (OLIVEIRA, 2015), o que será a análise do estudo para retirar quais consequências e resultados.

Partindo do cenário mundial, conseguimos aprofundar a análise do comportamento da política dos preços dos combustíveis no Brasil. No capítulo II, é possível enxergar o caminho traçado pelo governo brasileiro pelo panorama global e entender as consequências do acontecimento da greve dos caminhoneiros. A partir daí, entender como as experiências internacionais podem servir como âncora – adaptadas à realidade energética, produtiva e social do Brasil – para o desenvolvimento de uma política mais robusta de preços. Com o arcabouço teórico podemos analisar o histórico até os dias atuais percebendo como regulador e regulado estão se comportando no jogo regulatório.

CAPÍTULO II – EVOLUÇÃO DA REGULAÇÃO DOS PREÇOS DOS DERIVADOS NO BRASIL

A partir de esclarecidos os fundamentos que moldam a teoria de regulação no debate econômico, adentramos o campo de regulação de preço do petróleo. Após uma análise da tendência mundial, o capítulo II aprofundará as decisões regulatórias ao longo da história da indústria petrolífera brasileira, com mais detalhes ao processo de liberalização dessa indústria a partir dos anos 90. O objetivo será de acompanhar os movimentos da política regulatória dos preços que desembocaram na mobilização de 2018 dos caminhoneiros e quais impactos são relevantes para incentivar o debate, dadas as profundas mudanças que o setor sofreu ao longo de duas décadas.

II.1- Trajetória brasileira dos preços dos derivados

A trajetória dos derivados no Brasil parte de uma indústria petrolífera historicamente abarcada pelo monopólio. Os setores de infraestrutura em geral se organizam, a partir do século XX, concentrados em monopólios privado regulados, em empresas públicas ou em concorrência regulada (PINTO JR; SILVEIRA, 1999a). O mercado local, por ser pouco atrativo aos investidores externos, é dominado, no caso do Brasil, pela Petrobras como empresa pública principal.

O cenário mundial dos anos 80, contudo, fragiliza a estrutura instalada dessas indústrias com base no monopólio. Com as crises do petróleo e de dívida pública, entram no cenário diversas reformas econômicas liberalizantes. Além disso, novas tecnologias são desenvolvidas no setor petrolífero e diversas empresas estrangeiras buscam expansão no *upstream*.

No Brasil, o discurso de abertura do mercado petrolífero iniciou com a promulgação da Lei do Petróleo nº 9.478 de 1997. A partir daí, iniciaram os esforços de flexibilização de setor em toda a cadeia produtiva: exploração, produção, refino, transporte e comércio exterior. Conforme analisam Colomer e Tavares (2012), o processo de liberalização está baseado na abertura de capital da Petrobras, liberalização dos preços nas refinarias, nos postos revendedores e nos fretes e na mudança de tratamento do capital privado na indústria petrolífera.

No que diz respeito a política de preços, no entanto, o ponto de inflexão dos anos 90 não impactou de forma alinhada o modelo de subsídios e fixação de preços, pois seu processo foi estipulado de forma gradual, com limite de três anos para liberalização total (OLIVEIRA, 2015).

Martins (2013) descreve a trajetória da definição de preços dos derivados no Brasil. Antes das primeiras medidas liberalizantes dos anos 90, é usual o tabelamento de preços e a estipulação de margens de revenda e distribuição pelo CNP (Conselho Nacional do Petróleo), assim como decisão de ‘tetos’ máximos de preço. Até 1998 partia-se do custo do petróleo bruto definido pelo Ministério de Minas e Energia, somado a uma margem de refino, o que definia o custo do refino. A partir disso, estipulava-se Valores Médios de Referência (VMR) para cada derivado, que eram uniformizados por estado pelo Frete de Uniformização de Preços (FUP). A diferença dos valores fixos dos derivados ao valor médio era considerada nas Contas Petróleo

Com a mudança de diretriz da política com a nova Lei, o FUP é substituído pela Parcela de Preço Específica (PPE). O preço de cada derivado passaria a espelhar os custos operacionais e margem de lucro das empresas, ajustados ao preço internacional, até que se extingue o PPE e as Contas Petróleo e se crie a CIDE a partir de 2002. Contudo, novas mudanças ocorrem apenas no sentido de alteração na distribuição dos elementos que constituem preço, como impostos, custos e margens, sem grandes mudanças regulatórias (OLIVEIRA, 2015).

Figura 1: Evolução da política de Preços da Petrobras (1953-2018)

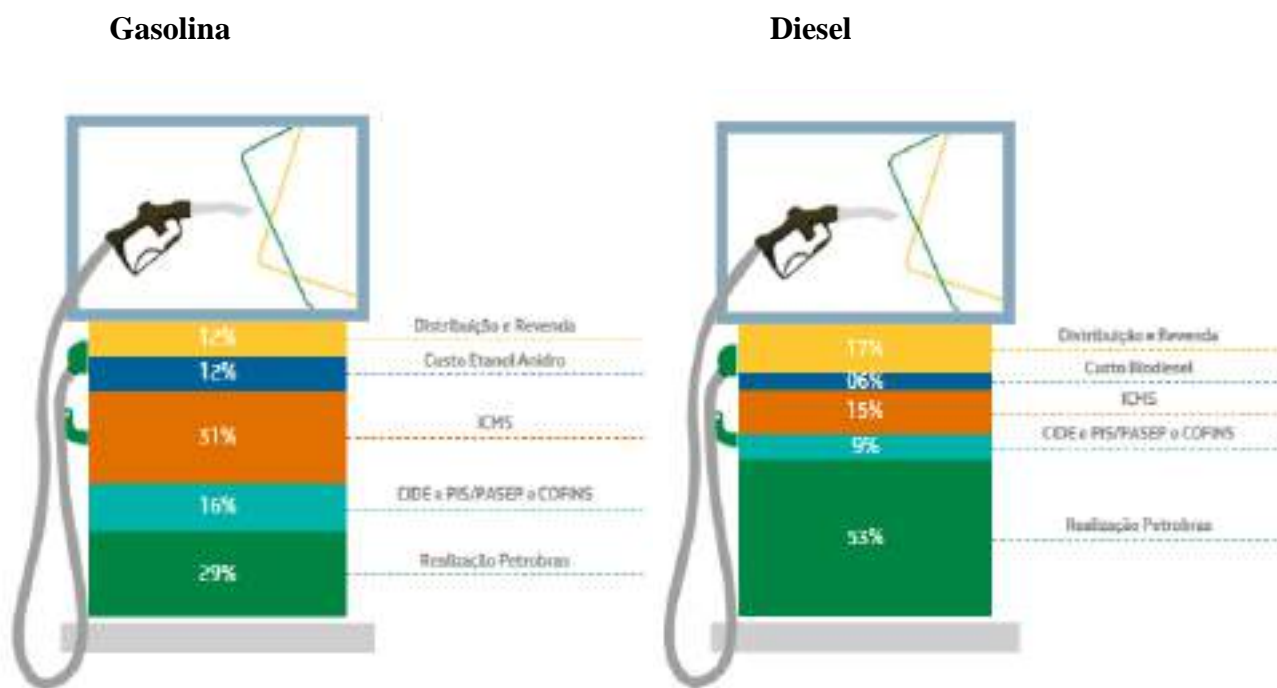


Fonte: ANP (2018, p. 3)

Conforme consta na figura 1, a trajetória dos preços culmina, em 2002, no exercício pleno de livre preço em todo setor de combustíveis. No papel constava ausência de tabelamento e fixação, com preços finais definidos a partir do preço de produção, somado aos tributos federais e estaduais da cadeia, aos custos intermediários de transporte e de operação, ao valor considerado de biocombustíveis misturados e à margem de distribuição e revenda. Na prática, até 2016 os preços não estavam alinhados (ANP, 2018).

Figura 2: Composição de preços da gasolina e do diesel ao consumidor

Preços médios das gasolinas A e C e do diesel em 13 capitais e regiões (07/07/2019 a 13/07/2019)



Fonte: Site Petrobras (2019)

Contudo, uma parcela importante do preço, conforme visto no gráfico 2, representa o custo de produção. Como o refino, apesar das medidas liberalizantes, permanece de monopólio da Petrobras, há uma grande margem de influência no mercado – apesar de ser afirmado que:

“Desde 2002 vigora no Brasil o regime de liberdade de preços em todos os segmentos do mercado de combustíveis e derivados de petróleo: produção, distribuição e revenda. Isso significa que não há qualquer tipo de tabelamento nem fixação de valores máximos e mínimos, ou qualquer exigência de autorização oficial prévia para reajustes.” (ANP, 2016)

O que se nota, no entanto, de 2002 a 2014, é a política de administração dos preços internos, por meio do poder de mercado da Petrobras. Conforme explicitado na tabela 2, a política estava baseada nos parâmetros da empresa, comandando ajustes pontuais de preço, de forma assimétrica ao comportamento externo. O preço do GLP residencial não foi ajustado ao longo do período, enquanto os outros sofrem os ajustes aquém ao direcionamento dado pela

nova Lei de 2002 (OLIVEIRA, 2015).

Tabela 2: Reajustes de preços 2007-2014

Reajustes na refinaria				
Data	Gasolina	Diesel	GLP Industrial	GLP Residencial
jan-07	-	-	-	-
jan-08	-	-	15,0%	-
abr-08	-	-	10,0%	-
mai-08	10,0%	15,0%	-	-
jul-08	-	-	5,3%	-
mar-09	-	-	-	-
jun-09	-4,5%	-15,0%	-	-
fev-09	-	-	-5,3%	-
jan-10	-	-	6,6%	-
nov-11	10,0%	2,0%	-	-
jun-12	7,8%	3,9%	-	-
jul-12	-	6,0%	-	-
jan-13	6,6%	5,4%	-	-
mar-13	-	5,0%	-	-
nov-13	4,0%	8,0%	-	-
nov-14	3,0%	5,0%	-	-
dez-14	-	-	15%	-

Fonte: Oliveira (2015, p. 40)

Almeida, et al. (2015) adiciona que, além dos reajustes, o governo utilizou também o instrumento de redução dos impostos para não repassar variação de preço ao consumidor final. Além disso, a Petrobras passou a apresentar um déficit de balança de produção de gasolina, passando a importar mais do que produzir para garantir o abastecimento do mercado interno brasileiro. Esse cenário de desalinhamento dos preços internos ao preço de referência, conforme elucidado pelos autores, acarreta diversas consequências ao monopólio de refino da Petrobras.

O discurso de liberalização dos anos 90 não se espelhou nas práticas do mercado de refino e na política de preços, o que se tornou mais evidente no período de 2011 a 2014. A partir desse período, o governo passou a coordenar os preços com uma estratégia política de combate à inflação (ALMEIDA; SOARES, 2018).

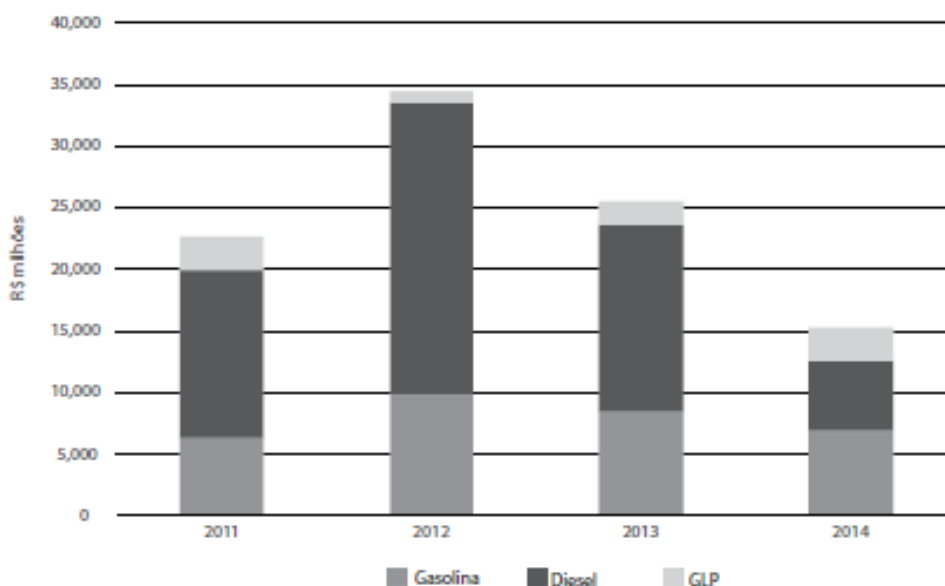
É possível perceber que o preço praticado pela empresa ao longo desses anos descolou do preço referência, o que afetaria tanto pelas importações quanto pelas exportações. O preço de realização interno estava menor que o preço de importação, o que acarreta perda de receita

da Petrobras. No campo das exportações, o preço praticado estava abaixo do preço internacional, impossibilitando ganhos de receita (OLIVEIRA, 2015).

A política de preços caminhava para um desalinhamento, contudo algumas consequências possíveis de serem visualizadas após os anos descritos encaminharam a Petrobras a um novo perfil de formulação de preços a partir de 2016, o que será tratado no próximo tópico.

Algumas delas são analisadas por Almeida, et al. (2015), onde é possível visualizar as perdas descritas anteriormente da Petrobras com a escolha de políticas. Conforme explicitado no gráfico 3, o cálculo de volume deixado de exportar pelo preço de referência ausentou a empresas de receitas importantes para manutenção da atividade nos próximos anos, visto que esta apresentou resultados muito pessimistas ao decorrer do período.

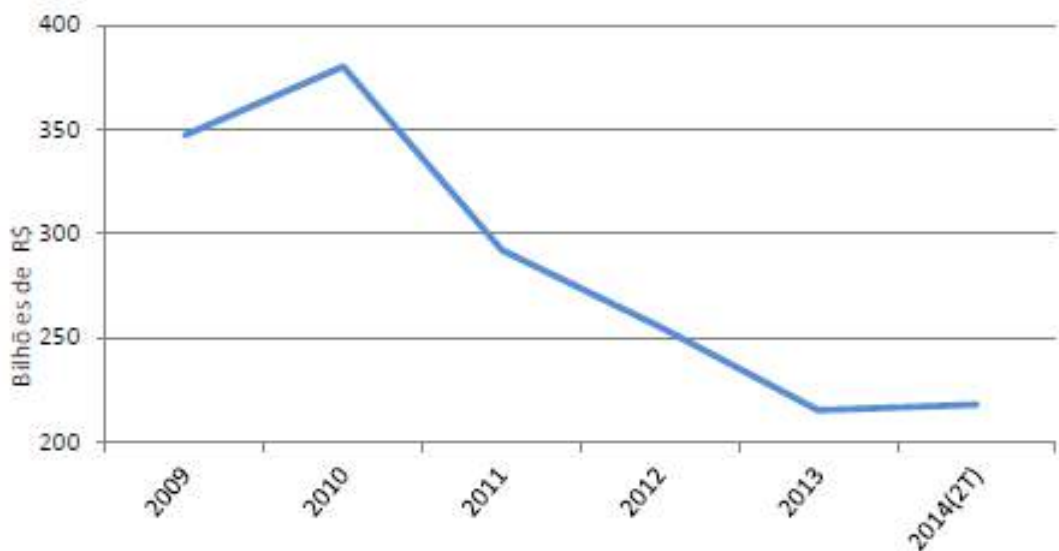
Gráfico 4: Perdas de receita nas vendas de diesel, gasolina e GLP, 2011 – 2014



Fonte: ALMEIDA, et.al (2015, p.540)

A empresa perde valor de mercado de forma significativa no período analisado, chegando a cair 43% (OLIVEIRA, 2015). Conforme visto no gráfico 4, há um movimento descendente que condiz com os números de perda de receita elencados pela autora, o que sinaliza a possível mudança de estratégia da empresa para os anos seguintes, conforme veremos. Além disso, Colomer e Tavares (2012) analisam o posicionamento monopolista da empresa no mercado de refino, que, com a prática dos preços do governo, é reforçada. A manutenção de preços abaixo do mercado torna muito mais difícil a existência de competitividade existente no discurso de pano de fundo do setor petrolífero brasileiro.

Gráfico 5: Valor de mercado da Petrobras, 2009 – 2014



Fonte: OLIVEIRA (2015:27)

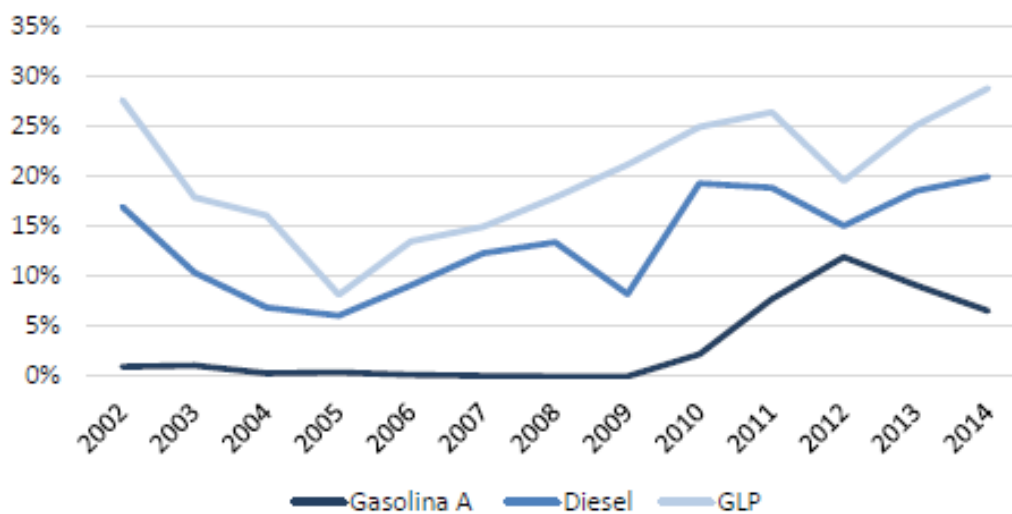
II.2- Liberalização dos preços a partir de 2016

As consequências da política explicitada no tópico anterior desembocam, no ano de 2016, em uma mudança de estratégia da Petrobras. Em outubro de 2016 a empresa anuncia que a nova política de preços seguirá o alinhamento aos preços internacionais. Partindo da paridade com o mercado (PPI) somada a uma margem de segurança⁵, definiu que não haveria exercício de preços abaixo ao estipulado nesta paridade. A principal mudança se dá na periodicidade dos ajustes do preço na refinaria, que passam a ser executados até uma vez ao mês (PETROBRAS, 2016).

A gestão afirma, ao explicar a nova política adotada, que a decisão parte da exposição da Petrobras ao mercado internacional decorrente do aumento do volume de importações no mercado interno, além da característica sazonal do petróleo. De acordo com o gráfico, Oliveira (2015) ilustra o aumento de dependência do Brasil das importações, principalmente da gasolina a partir de 2011, quando passou a ser importador líquido. Isso reforça o posicionamento anterior de alinhamento da empresa, cuja preocupação estava em exercer o mesmo preço do bem que importava com o que estava sendo vendido internamente.

⁵ Paridade inclui custos de frete de transporte e taxas portuárias, e a margem considera volatilidade do câmbio, preço e tributos.

Gráfico 6: Dependência de importações (importações/consumo), 2002 – 2013



Fonte: OLIVEIRA (2015, p. 56)

Segundo Losekann (2018), a mudança de perspectiva da gestão partia de uma busca de preços em conformidade com a realidade com o pano de fundo de reestruturação financeira. Com esse instrumento, a Petrobras estava mirando na venda de ativos no setor de refino, combinando a inserção de competitividade neste ramo, visto que a Lei de 1998 não o atingira de forma relevante.

Contudo, no ano seguinte, o setor de refinados brasileiro atravessou mais mudanças de estratégia. Em junho de 2017, aprova-se uma revisão na política dos preços permitindo a flexibilização da periodicidade de ajustes até de forma diária. Este ajuste deveria permanecer no intervalo de - 7% a +7% e conforme a margem de segurança, sem mudanças nos fatores anteriores. A justificativa da escolha parte da insuficiência da política de 2016 em assegurar toda a volatilidade de câmbio e cotações exteriores, além de inserir competitividade no setor (PETROBRAS, 2017)

A nova administração, representada por Pedro Parente, visava reestruturar a empresa por meio de uma nova estratégia no setor de *downstream*. O objetivo da gestão estava em permitir a atuação de parceiros em investimentos que se encontravam parados no setor de refino. Conforme ilustra Oliveira (2015), a empresa estava cancelando construção de refinarias após as divulgações de corrupção, como exemplo das refinarias Premium I e Premium II, o que reforça dependência importadora de diesel do Brasil.

Visando eliminar o risco desses investimentos aos agentes externos, a mudança de trajetória analisada buscava tornar o mercado brasileiro mais transparente. As intervenções discricionárias do período anterior dificultavam a atração de novos *players* ao mercado de

refino e o viés reestruturante da Petrobras desenhou a política de alinhamento como possível instrumento que resolveria estes impasses (ALMEIDA; SOARES, 2018).

Segundo a ANP (2018), a mudança de periodicidade visou enfrentar o panorama de importações no mercado de combustíveis. A Petrobras vinha perdendo *market share*, visto que a sua participação nas importações caía de 83,7% para 21,4% na gasolina e de 84,2% para 4,3% no diesel entre os anos de 2015 a 2017.

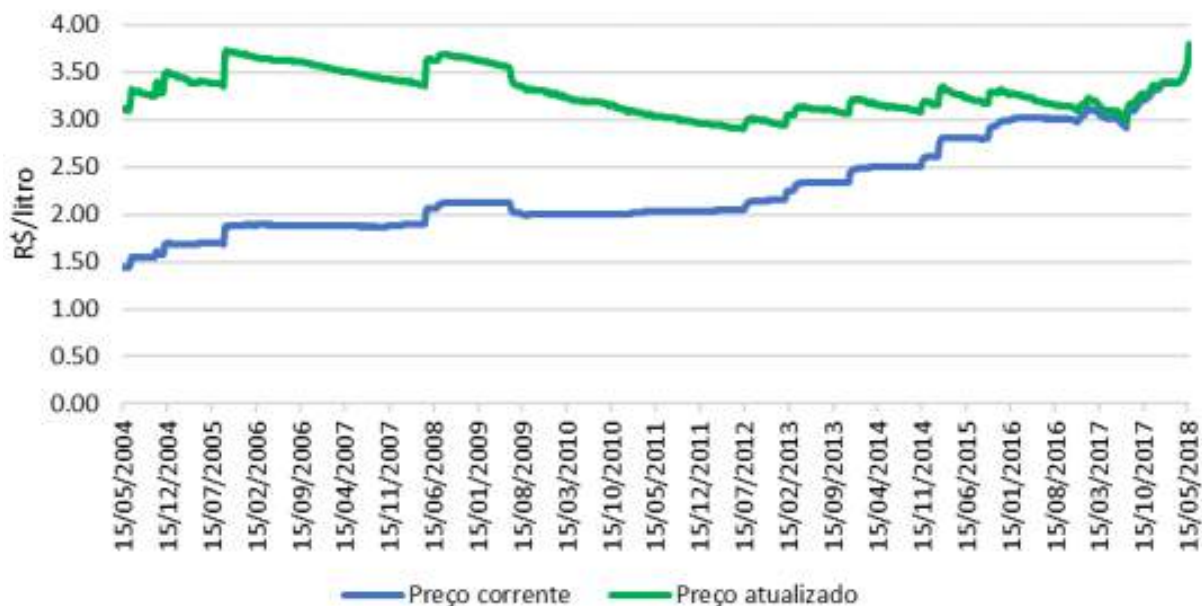
II.3- O alinhamento na prática e a greve dos caminhoneiros

Segundo Queiroz (2018), o alinhamento de preços com a estrutura de custos e de acordo com a oscilação internacional permite transparência não só aos investidores, mas também aos consumidores. Ajustes pré-determinados são uma forma de sinal correto ao mercado que permite uma acomodação de expectativas e decisão de investimentos, visto o perfil do setor petrolífero de altamente intensivo em capital e de longo prazo de maturação.

A Petrobras defende que o alinhamento se justifica pelo fato dos combustíveis derivados de gasolina se tratarem de *commodities*. O mercado brasileiro conta com concorrência pela importação desses derivados, cujos preços se comportam pelo dinamismo internacional. A empresa visa estabelecer um comportamento competitivo, prezando pela eficiência desse mercado (PETROBRAS, site).

A política adentrou 2018 enfrentando uma tendência de alta nos preços internacionais. Segundo Losekann e Rodrigues (2018), justamente no início do ano, no mês de maio, o preço internacional aumentava, o que impacta diretamente o preço comercializado da Petrobras. Conforme apresentado no gráfico, o óleo diesel sofreu, em uma semana, 5 aumentos consecutivos de preço, ocasionando uma subida de 5,85% em um espaço curto de tempo. É possível observar este pico na passagem de 2017 para 2018, marcado inclusive pela desvalorização do câmbio ao longo do período (QUEIROZ, 2018).

Gráfico 7: Evolução dos Preços Médios Semanais do Diesel no Brasil em Termos Correntes e Reais
Maio 2004 – Maio 2018



Fonte: Losekann e Rodrigues (2018, p.2)

É possível constatar que, em termos reais, o preço atingido de R\$ 3,79 do diesel foi o maior na série histórica. Contudo, ao longo da série deste gráfico, podemos inferir que houve outros períodos semelhantes, como em 2005 e 2008 (LOSEKANN; RODRIGUES, 2018). A alta dos preços, aliada à volatilidade inserida em um mercado antes controlado, além da situação de monopólio do refino no Brasil, desencadeou mobilizações do setor rodoviário em todo o país no período de maio de 2018, o que trouxe à tona diversas questões controversas sobre a atual política de preços. (ANP, 2018)

A greve dos caminhoneiros se inicia pela mobilização da categoria contra os reajustes praticados que inviabilizariam o exercício de transporte de cargas. A partir da emissão de um ofício requisitando congelamento de preços pela Confederação Nacional dos Transportadores, houve uma declaração de paralisação que perduraria mais de uma semana. O governo declarou não haver espaço para queda dos impostos e as negociações por um acordo perduraram com resistência de ambos os lados (GLOBO, 2018).

O cenário de insatisfação se estende a partir de 21 de maio de 2018 ao longo de dez dias. Suas consequências mais sérias são a crise de abastecimento em diversas regiões do país, assim como impactos danosos a economia, interrompendo o crescimento esperado para o ano e interferindo na arrecadação tributária (ANP, 2018). As negociações desembocam na subvenção econômica à comercialização do óleo diesel, representada pela Medida Provisória nº 838 de 2018, assim como em medidas de tributação, como zerar a CIDE e reduzir PIS/COFINS

(QUEIROZ, 2018).

A Medida, convertida na Lei nº 13.723, de 4 de outubro de 2018, estabelece que caberia a União a subvenção, limitada a R\$9,5 bilhões, de equalizar oferta de produtores e importadores em até R\$0,07 até 7 de junho de 2018 e até R\$0,30 de 8 de junho até 31 de dezembro de 2018. A periodicidade de ajuste seria de trinta dias e nos postos, considerando o desconto de R\$0,47 na bomba prometido pelo governo (BRASIL, 2018). Segundo a ANP (2018), a medida permitiu a estabilidade dos preços que impactavam diretamente no frete rodoviário, porém considerando que apenas no curto prazo.

A política de alinhamento, segundo Queiroz (2018), segue uma oscilação dentro do molde de oferta e demanda do país que a adota. O horizonte internacional funciona como um fio condutor, o que não exclui a dotação e estrutura energéticas específicas, não significando necessariamente um modelo fixo. O aumento de frequência exercido após 2017 pela Petrobras teria ignorado essas especificidades estruturais de um país fortemente rodoviário, com monopólio de refino e ausência de uma política tributária eficiente.

Após a crise, instaurou-se um clima de tensão política acerca de qual caminho a política de preços iria seguir: permanecer no discurso de alinhamento ou subsidiar os preços, mantendo os preços abaixo do internacional, com a justificativa do Brasil ser um país exportador. As negociações para acabar com a greve se situaram em um ambiente precipitado, o que fez com que as soluções estipuladas ignorassem a trajetória de competitividade do setor, a recuperação financeira da Petrobras – atingida pela greve – assim como as especificidades tributárias e regulatórias (ALMEIDA; SOARES 2018).

II.4- Impactos do alinhamento e medidas recentes

A greve dos caminhoneiros de 2018 trouxe à tona diversas fragilidades políticas e sociais decorrentes de uma nova postura de mercado da Petrobras. Segundo Rodrigues e Losekann (2018), a política de alinhamento em 2018 combinou volatilidade e tendência de alta nos preços, o que impede de compensar períodos de perda com períodos de ganho, como acontece na teoria das políticas de estabilização do preço.

Além disso, o impacto se acentua pela existência de uma assimetria no repasse de volatilidade ao longo da cadeia produtiva de combustíveis. A volatilidade decorrente da nova política não observa as mesmas respostas ao consumidor final, visto que cada etapa da cadeia – produção, distribuição e revenda – possui um mecanismo de aversão ao repasse. É possível observar que as quedas e aumentos de preço nas refinarias não são refletidas na mesma proporção, com quedas refletindo impactos reduzidos e aumentos refletindo impactos superestimados (RODRIGUES; LOSEKANN, 2017).

Queiroz (2018) afirma que o Brasil apresenta uma particularidade que aprofundou os impactos da paralisação. O mercado petrolífero brasileiro se encontra abarcado pelo monopólio da Petrobras, ou seja, as variações no mercado de refino e no de importação recaem sobre a responsabilidade de apenas uma empresa. Esse cenário dificulta à empresa a possibilidade de suavização dos efeitos de volatilidade, enquanto um mercado com mais de um *player* permite o amortecimento de variações de preço pela busca de manutenção do *market share*. Dessa forma, seria possível evitar uma volatilidade diária extrema mesmo com a escolha de alinhamento.

Outro problema apontado por Almeida (2018) é a dificuldade de estipular quais os preços que se praticavam antes da greve estourar em maio de 2018. Os preços de derivados pós refino são livres, ou seja, cada posto de combustível exerce um preço e não há tabelamento. A subvenção do diesel iniciaria sem um ponto de partida, o que torna mais crítica a manutenção desta política como possível solução para a volatilidade e carestia da população.

Os agentes regulatórios, empresas de petróleo e governo encontram-se em um constante debate acerca de qual serão as diretrizes da política de preço. Uma das medidas tomadas pela ANP no cenário pós greve deixa claro a diretriz da busca de transparência. Já em agosto de 2018, a ANP cogitava obrigar a Petrobras a divulgar a fórmula de preços, em vista de evitar as manipulações em um mercado aberto (VALOR, 2018).

A Petrobras, por sua vez, com o fim da política de subsídio, implementa medidas de *hedge*, mantendo preços fixos nas refinarias em até sete dias em forte volatilidade (G1, 2019), alterando para 15 dias no ano seguinte (O GLOBO, 2019). O governo irá estudar planos voltados ao setor dos caminhoneiros, estipulando diversas medidas que melhorariam a estrutura do mercado de trabalho, como reajustes na tabela dos fretes, pacotes e fiscalização, retirando-os da volatilidade (VALOR, 2019).

Contudo, o preço do diesel volta aos patamares pré-greve dos caminhoneiros, como é possível observar no gráfico 8. Há a incerteza enquanto uma nova mobilização diante do movimento e o Brasil carece de uma política clara, diante do cenário das fragilidades descrito neste capítulo.

Gráfico 8: Preço médio do diesel S10 nas bombas (Janeiro-Maio de 2018) em R\$



Fonte: Valor (2019)

Diante disso, é possível analisar experiências internacionais que indiquem possíveis trajetórias, delimitando a busca a economias de livre concorrência e com planos de suavização, como é possível enxergar na trajetória atual do Brasil. No capítulo III analisaremos instrumentos de estabilização e suas consequências nas experiências dos países, assim como extrair desses casos dados que alimentem um panorama para a política de preços dos derivados brasileira.

CAPÍTULO III – ANÁLISE DE EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE ESTABILIZAÇÃO

Diante do cenário analisado ao longo do capítulo II, surgem diversas possibilidades de atuação dos agentes de política de preço. Contudo, as condições dos países em relação aos preços dos derivados dependem de diversos fatores particulares a cada trajetória, o que indica a possibilidade de análise de diferentes tomadas de decisão diante do cenário mundial de comportamento do preço do petróleo. Visto isso, o capítulo III está embasado pela procura de exemplos no cenário mundial que possam servir de âncora à análise do panorama brasileiro de política de preço, partindo de um panorama geral após a queda dos preços em 2014 e as diferentes reações dos *policy makers*.

III.1- Reformas internacionais das políticas de preço dos derivados

O movimento do mercado de petróleo, como vimos no capítulo I, se caracteriza pela alta volatilidade e imprevisibilidade. Como descreve Queiroz (2016), o comportamento do preço internacional de 1989 a 1999 em declínio passa por um ponto de inflexão na virada do século XX ao XXI. O novo cenário visualiza um patamar histórico em 2008 de U\$140 por barril, em termos nominais, chegando a U\$ 30 em menos de 10 anos. Ou seja, novos recordes históricos afetam diretamente as decisões políticas dos países, visto o petróleo permanecer a principal fonte energética.

Após 2014, com a queda do preço do barril, os países se alinharam em diferentes frentes de reação. Entre elas está o abandono de subsídios e busca de alinhamento dos preços, a opção por aumentar tributação dos combustíveis, emprego de mecanismos de suavização ou a manutenção de fixação de preços (KOJIMA, 2016).

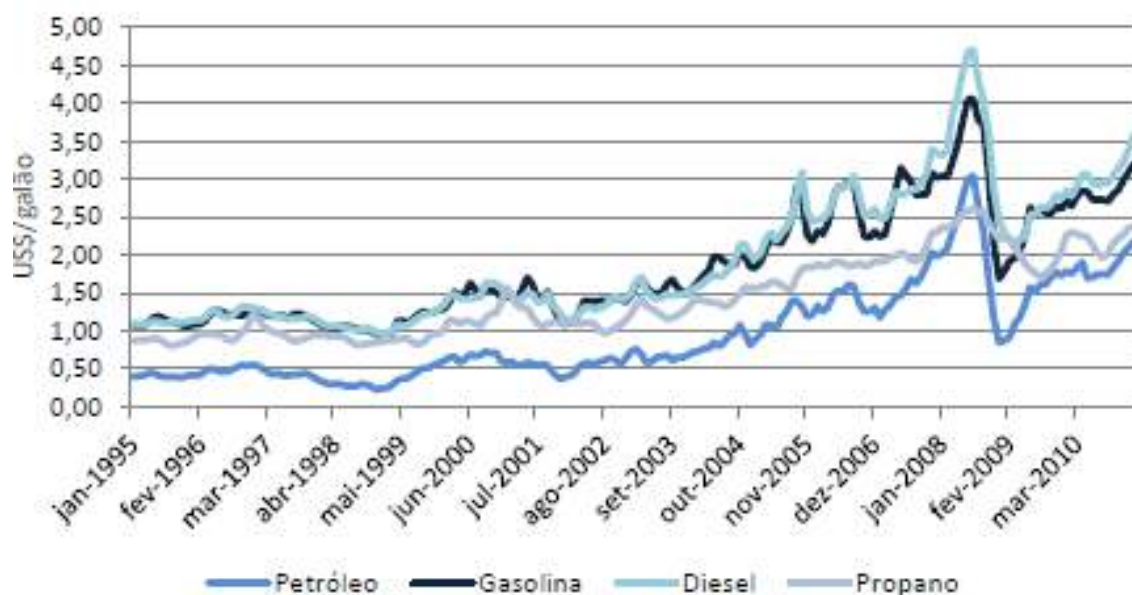
Os países adaptam suas políticas de preço conforme as suas particularidades partindo de combinações de instrumentos. Esses instrumentos podem se dar de forma direta – com a definição do preço doméstico, adicionado às margens e aos impostos, estes divulgados de forma clara e com periodicidade – ou indiretos, por meio de influência sobre a companhia de petróleo estatal ou mecanismos externos ao preço. Os meios indiretos são de difícil previsão, justamente por estarem implícitos (FATTOUH et al., 2015).

Como no caso brasileiro, muito países adotaram a reforma da política de seus preços, de forma a abandonar medidas de intervenção indireta. Os desafios, nesse caso, estão elencados por Coady et al. (2015): falta de transparência quanto aos subsídios praticados; falta

de capacidade administrativa e de credibilidade por parte do governo; a incerteza quanto aos impactos sociais, econômicos – inflação e competitividade internacional – e à volatilidade doméstica dos preços finais; resistência de grupos de interesse e falta de condições macroeconômicas.

Enquanto países como Estados Unidos e Canadá praticam preços totalmente liberalizados, uma parcela dos países em desenvolvimento opta por medidas de suavização. Conforme consta no gráfico 9, a evolução dos preços dos derivados americanos sugere um alinhamento próximo ao indicador internacional, espelhando as oscilações de oferta e demanda no preço interno. O que, no entanto, está relacionado a diversos fatores estruturais e econômicos desse país, como a inflação estabilizada (OLIVEIRA, 2015).

Gráfico 9: Preços do petróleo, gasolina, diesel e propano nos EUA, 1995 – 2010



Fonte: OLIVEIRA (2015, p. 83)

Valero (2010) reforça as problemáticas resultantes das reformas e como estas afetam mais significativamente países em desenvolvimento, pelas fragilidades econômicas. Para garantir sustentabilidade das novas diretrizes, o autor sugere duas possíveis trajetórias. A primeira é a busca de compensações aos setores atingidos pelas mudanças decorrentes dessas reformas, de forma a tratar pontualmente os gargalos por meio de financiamentos e outros instrumentos legais. A segunda se trata de implementação de mecanismos de estabilização dos preços, de forma a suavizar o repasse da volatilidade, como regras de gatilho, impostos flutuantes e fundos de estabilização, por exemplo.

A política de preços, a partir desse cenário, lida com diversos gargalos, dada a incerteza

de duração dos choques internacionais, tanto de baixa, quanto de alta. Há um conflito de estabilidade da arrecadação do governo, proteção social e competitividade do setor de petróleo, o que dificulta a garantia de eficiência dos instrumentos estabilizadores, assim como a implantação de subsídios (KOJIMA, 2016).

Dessa forma, analisaremos nos próximos tópicos alguns desses instrumentos de forma geral, aprofundando as experiências de países que optaram pela suavização. Os resultados servirão como um norte para a análise do caso brasileiro e discussão do panorama de preços liberalizados que a Petrobras está galgando nos últimos anos.

III.2- O papel dos mecanismos de estabilização no cenário mundial

Analisaremos a escolha política de suavização pelos instrumentos de regra inseridos em um fundo de estabilização. Federico et al. (2001) demonstram que a escolha por esse instrumento já era um caminho no início dos anos 2000 para uma parte dos países em desenvolvimento. A maioria da amostra do autor em questão, conforme podemos visualizar na tabela 2, praticava alguma forma de regulação sobre o preço.

Tabela 3: Políticas de preço dos combustíveis em países em desenvolvimento

Área	Número de Países Amostra	Número de Países Importadores	Regulam Preços Finais	Mecanismo de Transmissão Automático	Transmissão Completa	Fundos de estabilização
África	11	10	8	3	2	1
Asia-Pacífico	7	5	4	1	1	1
Europa	7	5	3	0	0	2
Oriente Médio	11	6	11	4	3	1
América Latina	9	5	7	3	2	3
Total	45	31	33	11	8	8
% Total	100	69	73	24	18	18
% c/ preços regulados			100	33	24	24

Fonte: Federico et. al (2001, p. 6)

Sabemos que, recentemente, alguns países considerados, como o Brasil, adotaram a transmissão completa de volatilidade, porém o objetivo desta amostra é visualizar que houve adoção de uma parte dos países de fundos pelo mecanismo dos fundos.

III.2.1 – Contexto teórico dos fundos de estabilização

Oliveira (2015) afirma que os fundos de estabilização são acompanhados de regras de preço, de forma que esteja definido uma faixa de flutuação. Esses instrumentos buscam evitar mudanças bruscas frente a choques temporários de preço.

As bandas de preço podem ser explicadas como um instrumento de definição de teto e piso para o preço interno dos combustíveis, de forma que o consumidor seja afetado pelas variações dentro da banda, mas o defende das variações acima ou abaixo do limite, portanto, de fortes choques. Para, porém, haver uma eficácia de longo prazo do método, é necessário a atualização contínua do nível abarcado pela banda, de forma a acompanhar a volatilidade dos preços, necessitando de menos esforço fiscal, porém não amortece tanto quanto uma escolha de banda fixa para o período (VALERO, 2010)

Coady et al. (2012) indica que o mecanismo de bandas de preço funciona como um amortecedor de volatilidade de maior velocidade e facilidade. Em contrapartida, a média móvel também pode ser considerada um amortecedor mais eficaz em suas reações às condições de preço. Porém, é necessário que se expanda o intervalo de tempo de ajuste, por se tratar de uma média de preços históricos, o que torna o efeito mais demorado.

Já o gatilho é utilizado fixando a mesma banda, mas de forma distinta do fundo de estabilização, visto que, estando o preço internacional dentro da banda, mantém-se fixo o preço interno. Portanto, choques são repassados ao consumidor, mas pequenas flutuações não. (VALERO, 2010). Para Coady et al. (2012), o gatilho é ideal para mudanças de pequeno porte no cenário internacional, pois os preços estão dentro de um referencial com limites acima ou abaixo, conformando-se apenas quando o nível está fora desses extremos.

O fundo de estabilização entraria como uma forma de garantir arrecadação tributária, visto que a volatilidade desta aumenta quando se adota um mecanismo de bandas. Além disso, é interessante que se combine outras políticas que visem colaborar com a arrecadação (COADY et al., 2012).

Segundo Oliveira (2015), o fundo está acompanhado das regras, de forma a evitar ajustes *ad hoc*. Seu objetivo, conforme visto nos tipos de regra utilizadas, está vinculado à extensão do choque de preços e à variância dos preços, de forma que a banda utilizada delimitará o quanto se usará de recursos do fundo. Não há, necessariamente, uma isenção de repasse, pois mudanças permanentes acabam por fazer com que consumidores se adaptem. Dessa forma, os recursos do fundo são preservados e não haveria necessidade de transferências.

Valero (2010) ressalta que há um *trade off* entre o custo fiscal e capacidade de redução

de volatilidade dos preços. Porém, todas as possibilidades de regras de preço podem ser combinadas, de forma a equilibrar efeito custo ao efeito de amortecimento dos instrumentos. Federico et al. (2001) reforçam que os instrumentos de suavização acarretam um risco financeiro ao governo, visto que a receita estará exposta ao comportamento volátil de preços do petróleo.

Vista a complexidade de fatores em discussão ao se implementar mecanismos de estabilização, veremos alguns exemplos de países que adotaram fundos e as consequências práticas que podemos visualizar na situação brasileira.

III.2.2 – Experiências internacionais de fundos

Trataremos nesta seção de algumas amostras da execução deste instrumento, entre elas a experiência do Chile, da Tailândia e do Peru. A análise não busca se aprofundar nas particularidades de cada caso, mas sim de realizar um sobrevoo e enxergar um panorama geral acerca da prática desta política.

O governo chileno implementou, em 1991, um fundo de estabilização de preços de combustíveis chamado FEPP (Fundo de Estabilização de Preços de Petróleo), o qual abarcava os derivados de petróleo mais comuns. Este funcionou até 2005 e foi substituído pelo FEPCO (Fundo de Estabilização de Preços dos Combustíveis), que durou até 2010.

O primeiro fundo estava atrelado a outro fundo do mercado de cobre, com empréstimo de US\$ 200 milhões e com bandas definidas com amplitude de 12,5% em relação a um preço de referência utilizado pelo Ministério de Mineração. Caso o preço de paridade de importação estivesse abaixo do limite havia margem para um imposto utilizado pelo FEPP e um preço acima possibilitava um subsídio para cobrir a diferença (OLIVEIRA, 2015).

Kojima (2016) ressalta que o fundo foi estabelecido em um período de alta significativa dos preços, após a Guerra do Golfo, em 1991. Conforme exposto por Valero (2010), o primeiro fundo estava debilitado pela ausência de alinhamento quanto ao nível de bandas, abrindo margem a discricionariedade do governo e prejudicando a empresa petroleira nacional do país. Estava evidente a dificuldade do fundo de transparência e resiliência a períodos mais longos de aumento do preço.

Segundo Valero (2010), os períodos de alta do preço não foram repassados aos consumidores e os períodos de baixa tiveram interferência no preço de referência; logo, os indícios em combinação com uma acumulação de recursos menor que a esperada para estabilizar, o que tornou maior o dispêndio fiscal. Nos períodos seguintes, a alta constante do preço internacional esgotou rapidamente os recursos e afastou o instrumento de seu principal

objetivo, que seria de reduzir o repasse de volatilidade ao consumidor.

Márquez (2002) descreve que o FEPP consegue alcançar objetivo parcialmente, porém que há o entrave da “petrolização” e da tendência de alta dos preços de petróleo e faz com que se perceba a necessidade de diversificação da matriz energética, uso racional e novas fontes renováveis. A tentativa do segundo fundo, com mudanças pontuais dos parâmetros, não foi suficiente para evitar a escassez do fundo e o elevado custo fiscal.

A Tailândia, considerada em um estudo do ADB (2013), também é um dos países que possui fundo de estabilização. O país é produtor principalmente de gás natural – abrange 70% do consumo, enquanto apenas 20% da demanda de petróleo é produzida internamente, apesar do refino ser doméstico e de exportar derivados. O preço é controlado por meio de um fundo de estabilização, isenções fiscais e impostos. O fundo é descrito como uma reserva de prevenção da volatilidade de preços, além de funcionar como fonte de subsídios cruzados e de estímulo ao consumo de fontes domésticas. O argumento teórico fundamental dos fundos de estabilização é a sua neutralidade fiscal, o que, na prática, não é observado no caso tailandês, dado que em períodos de longo déficit depende de um esforço fiscal do governo e em períodos de curto prazo, o déficit depende de empréstimos de bancos.

O Peru, conforme exposto por Valero (2010) formulou um fundo partindo da experiência chilena. O país adotou um fundo combinado com bandas de preço ajustadas periodicamente, de forma a subsidiar ou tributar dependendo do movimento do preço de paridade. Porém, o período de adoção do fundo contava com um cenário de alta dos preços, o que incentivou o governo a interferir no mecanismo, de forma a evitar o reajuste das bandas, e por conseguinte, o repasse de algum grau de volatilidade. O período de 2005 a 2008 foi marcado pela transferência de recursos por parte do Estado.

Oliveira (2015) analisa que, a partir de 2010, o cenário de queda dos preços estimulou a reestruturação do fundo. O governo alterou a regra para ajuste automático, além de ter estruturado uma conta do Tesouro para abarcar o fundo. Além disso, se desconsiderou a estabilização do preço da gasolina, de forma a priorizar os derivados socialmente mais importantes, como diesel e GLP.

Na seção III.3 veremos quais pontos em comum podem ser estabelecidos como panorama geral da utilização deste instrumento, de forma a entender o que a experiência internacional sugere e quais consequências são possíveis adaptar ao cenário brasileiro.

III.2.3 – A escolha de suavização por impostos flutuantes

Após o abandono em 2010 do mecanismo de fundo, o Chile opta pela utilização de um imposto específico como instrumento de estabilização. Conforme analisado por Kojima (2016), o novo instrumento abarcava a suavização de combustíveis utilizados por automóveis, como gasolina, diesel, GLP e gás natural e se baseava em componentes tanto fixo quanto móvel. A parcela fixa do imposto seria utilizada como um ajuste inflacionário no formato de taxa anunciada pelo Banco Central do Chile, enquanto a parcela variável funcionaria como elemento amortecedor do preço, calculando o diferencial entre o preço de paridade e as bandas de preço de referência. A fórmula de precificação foi anunciada de forma transparente e são disponibilizados os parâmetros todo mês.

Em 2014 o mecanismo passa a ser chamado MEPCO (Mecanismo de Estabilização de Preços dos Combustíveis), com redução das bandas e limite de déficit à componente variável, o que pode acarretar a nulidade desta ao passar do limite. No gráfico 10 podemos ver que a mudança em alguns dos parâmetros foi mais eficiente na suavização do que no período anterior.

Gráfico 10: Comparação entre preços da gasolina com e sem suavização no Chile Pesos chilenos/Litro



Fonte: Kojima (2016, p. 46)

Antes de embarcar no instrumento de fundos, o Peru cria em 2004 um instrumento de amortecimento via imposto. O SIC (Imposto Seletivo sobre Consumo) foi criado em critério de urgência, com duração de 120 dias, baseado em uma média móvel que afetaria os preços de 14 em 14 dias por meio da variação do imposto. Contudo, no caso peruano, a alta dos preços tornou ineficaz o funcionamento do instrumento, além de elevar o custo fiscal, o que levou o

país a seguir o caminho de implementação do fundo (Valero, 2010).

Di Giacomo et al. (2015) descreve o percurso do preço internacional de petróleo na virada do milênio e a reação dos países diante da incerteza e dificuldade de previsão sobre choques que afetam o preço dessa *commodity*. Como exemplo de política discutida no cenário mundial, ele menciona a possível modificação das taxas conformadas ao preço internacional do petróleo e o já existente TIPP francês (*Taxe intérieure sur les produits pétroliers*) flutuante em 2002.

A ideia central do TIPP era amortecer um aumento de 10% no preço internacional através do movimento oposto na taxação dos derivados. Dessa forma, caso os preços subam, o aumento de renda do governo e é possível assumir os riscos do consumidor baixando a taxa, e vice-versa. A política permitiria aos produtores repassar as variações dos custos de forma suavizada. Os países que resolveram adotar a medida acabaram por abandonar após período longo de baixa de preço internacional e não tornaram a utilizar por conta de custos fiscais de se mexer nos tributos consolidados para a arrecadação do governo, além de reduzir o efeito de consciência ambiental sobre os consumidores (DI GIACOMO et al., 2015)

A análise da CIDE no caso brasileiro também é uma forma interessante de entender um instrumento de imposto flutuante. Segundo Santi et al. (2009) um dos objetivos da CIDE era que seus recursos se voltassem ao pagamento de subsídio a preços dos derivados. Como podemos ver na tabela 3, a partir de 2010 o valor da CIDE cai a ponto de ser zerada em 2012, perdendo sua eficácia de instrumento amortecedor. Oliveira (2015) relaciona esse movimento ao objetivo de controlar a inflação, minando a possibilidade deste instrumento ser utilizado nos anos seguintes.

Tabela 4: Alíquotas CIDE 2007 – 2014

Combustível (R\$/litro)	Gasolina	Oleo Diesel	GLP
Decreto nº 6.446/08	0,18	0,03	0
Decreto nº 6.875/09	0,23	0,07	0
Decreto nº 7.095/10	0,15	0,07	0
Decreto nº 7.570/11	0,193	0,07	0
Decreto nº 7.591/11	0,091	0,047	0
Decreto nº 7.764/12	0	0	0

Fonte: Oliveira (2015, p. 48)

Segundo a ANP (2014), a CIDE foi criada como um instrumento de amortecimento inspirada em outras experiências, de forma a se adequar como uma alíquota de tributo flexível

à variação do preço internacional. Essa alíquota deveria ser divulgada com regra clara, o que, no entanto, não foi praticado após 2012, o que reforçou o debate da utilidade deste imposto apenas com viés inflacionário e da falta de transparência nos reajustes.

III.3- Lições dos métodos de suavização

Partindo das experiências descritas no tópico anterior, o próximo tópico busca condensar um panorama geral dos instrumentos utilizados e possíveis vias de análise para o capítulo IV.

Um dos pontos em comum que podem ser descritos diante do panorama geral é analisado por Kojima (2016). O fundo de estabilização consegue ser autossustentável em um cenário de oscilação regular, como um sistema de compensações. Contudo, períodos sucessivos e permanentes de aumento, como visto nas experiências vividas ao longo dos anos 2000 – período de alta dos preços – tornam os fundos deficitários e incapazes de se sustentar.

Já Di Giacomo et al. (2015) sugere que há um jogo político de interesses e um trade off entre custo fiscal das medidas de estabilização e o posicionamento político do governo – seja por questão ambiental de não querer incentivar uso de combustíveis fósseis, seja por questão de ajuste fiscal. A eficácia da política de estabilização depende das diretrizes do governo que a gere. O autor questiona a real eficácia da política do imposto flutuante como um estabilizador e seus resultados sugerem que o mecanismo é eficaz, porém lida com o embate entre benefícios finais e um dispêndio fiscal, o que deve ser estudado para entender se vale a pena ou não implementar a política.

“However, the entire burden of stabilization lies on the public budget, and this – together with environmental issues – might be the reason why fuel price stabilization policies are very often proposed by politicians, usually questioned by fiscal authorities and, finally, very hardly implemented.”⁶ (DI GIACOMO et al., 2015 p. 551)

Dessa forma, fica claro que os mecanismos de suavização estão dentro de um âmbito político e social extenso. Diante das particularidades dos países europeus, a escolha pela suavização encontra muitas barreiras e o lado crítico daqueles que defendem que os combustíveis fósseis seriam estimulados.

⁶ “No entanto, todo o ônus da estabilização recai sobre o orçamento público, e isso - junto com as questões ambientais - pode ser a razão pela qual as políticas de estabilização dos preços dos combustíveis são frequentemente propostas por políticos, geralmente questionadas pelas autoridades fiscais e, finalmente, muito pouco implementadas”

Coady et al. (2013) afirma que, em um processo de transição para mecanismos de ajuste automáticos, a velocidade do ajuste depende de 3 fatores. O quão alto se estabelece o objetivo final do preço, dada a diferença do preço em exercício e o preço alinhado integralmente ao preço internacional – quanto maior essa distância, serão necessários ajustes maiores; quanto se estende a suavização do processo, com períodos mais longos, porém com ajustes mais delicados; quão atenuado é o choque com preço internacional, atrasando a convergência do preço ao alvo.

Há instrumentos que intermediam o processo, tornando mais acessível o ajuste: as margens da fórmula de preço podem ser atualizadas, separação das decisões sobre preço do governo, com uma instituição responsável de forma autônoma, inserção de competitividade na oferta e precificação (COADY et al., 2013).

Ressalta-se, além disso, a importância das combinações de política, visto pelas experiências que cada instrumento se adequa a um choque diferente de preço, tanto em magnitude, quanto em periodicidade. Os instrumentos não são excludentes, ou seja, é interessante que se equilibrem as propriedades, de forma a se adaptar a cada movimento. (VALERO, 2010)

Combinando o imposto já existente ao fundo é possível enxergar uma saída aos problemas das experiências chilena e peruana, segundo Oliveira (2015). Com a possibilidade de haver uma combinação entre bandas, fundo e a variação da CIDE, é possível estabelecer uma regra de ajuste ao preço que centraliza as bandas – a fim de que não se necessite de mais dinheiro entrando no fundo e dispêndio fiscal elevado.

Por fim, os mecanismos de ajustes possuem diversas facetas a serem exploradas, o que será analisado no capítulo IV. Partindo para uma análise do Brasil pós greve dos caminhoneiros, há um intenso debate diante da permanência da Petrobras com o alinhamento dos preços, assim como críticas ao processo de diálogo com o setor. Contudo, a empresa permanece com a política e o objetivo do capítulo será de entender quais medidas foram tomadas e quais possíveis cenários de enfrentamento aos problemas da volatilidade

CAPÍTULO IV – PERSPECTIVAS PARA A POLÍTICA BRASILEIRA DE PREÇOS DOS DERIVADOS

Ao analisar o cenário brasileiro após a mobilização de 2018, é possível enxergar um intenso debate em torno dos efeitos da política de alinhamento dos preços. O capítulo trata das medidas recentes tomadas pelo governo, pela ANP e pela própria Petrobras e qual o direcionamento que os discursos parecem apontar. Além disso, partindo do arcabouço teórico e dos dados de experiências internacionais, é possível traçar perspectivas de política que se adequem aos objetivos dos agentes e quais as problemáticas que persistem no Brasil para que estas ocorram.

IV.1- O posicionamento da ANP após a greve

A greve dos caminhoneiros decorreu na subvenção econômica já analisada no capítulo II. Diante do cenário de medidas apressadas, tendo em vista a escassez de alimentos e outros bens essenciais em todo o país, entrou no debate político o questionamento de qual seria o posicionamento da Petrobras. O debate se depara com a possibilidade de retorno a manutenção de controle de preços através do caixa da empresa ou busca de novas medidas, após o final do subsídio ao diesel (ALMEIDA et al., 2018).

Queiroz (2018) ressalta que o governo eleito em 2018 carregaria a necessidade de reestruturação da política de preços. Esta estaria pautada na reavaliação tributária, na necessidade de maior transparência, na decisão de permanência de subsídios, além das condições competitivas do mercado de refino e atração de investimentos.

A ANP e o CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica) seguiram a trajetória de promoção de concorrência no mercado de derivados, de forma a incentivar o processo de forma gradual e ressaltando a importância de mecanismos de estabilização para a transição deste mercado. O processo iniciou-se com a Tomada Pública de Contribuições (nº1/2018), duas Consultas/Audiências Públicas (nº 20/2018 e nº 4/2019) e três Notas Técnicas (68/2018/SDR, 142/2018/SDR e 89/2019/SDR-e). Essas medidas serviram de estímulo ao debate e estudos ao longo de 2018 para elaboração de um novo regulamento (AGÊNCIA BRASIL, 2019).

Conforme a ANP (2018) detalha, a busca por contribuições visa promover um debate acerca de algumas questões referentes aos preços. Entre elas estão: a necessidade de definição

de período mínimo de reajuste; o entendimento de qual o prazo mínimo que possibilita a garantia de um mercado seguro e estável aos consumidores; por último, questionar qual limite de prazo ao reajuste dos preços. Ressalta-se a relevância de preferência dos contribuintes por mecanismos de transparência e mecanismos tributários de amortização, apesar das maiores contribuições estarem no campo do não-reajustamento.

Tabela 5: Priorização das alternativas referente à questão da precificação dos combustíveis

Alternativas	Grau de importância (%)	Ordem de prioridade
Não estabelecer periodicidade de reajuste	32,0	1º
Não permitir a divulgação antecipada do reajuste	23,5	2º
Estabelecer mecanismos de transparência na formação de preços	15,3	3º
Estabelecer mecanismos tributários de amortização	12,2	4º
Estabelecer "gatilho" para o reajuste	6,2	5º
Estabelecer "gatilho" e periodicidade combinados	6,2	5º
Estabelecer periodicidade mínima de reajuste	4,7	6º

Fonte: ANP (2018, p. 20)

A partir desse resultado, a agência parte para um posicionamento de ênfase ao mercado transparente de formação dos preços, não necessariamente com divulgação de reajustes periódicos e afastando a hipótese de volta ao regime de mercado pré-2002. Contudo, reforça a importância de elaboração de outras contribuições que caminharam acima daquela de periodicidade mínima. Uma dessas medidas sugere a tomada de mecanismos tributários, visto a carga tributária expressiva sobre combustíveis: federais (PIS/CONFINS e CIDE) e estadual (ICMS) (ANP, 2018).

Em agosto de 2018, a agência aprova uma minuta em continuidade ao processo de estudo e coleta de colaborações. Nela, defende-se a obrigatoriedade de produtores e importadores de abrir suas fórmulas de preço em todo processo de ajuste (ESTADÃO, 2018).

Para isso, formulou-se um parâmetro de regra para agentes com participação regional maior de 20%, o que, segundo Almeida et al. (2018), afasta o mercado de um cenário concorrencial. A parametrização acabaria por incentivar a Petrobras a ter um comportamento conservador em relação às rivais, além de não ser uma condição necessária para o agente

regulador. Uma vez os preços divulgados, é possível aos órgãos de defesa da concorrência estabelecer quem pratica preços predatórios.

As medidas que a ANP estudou ao longo deste processo desencadearam a aprovação de novas resoluções de preços. A primeira delas diz respeito aos produtores e importadores de derivados em geral que deverão publicar os preços brutos de venda por ponto de fornecimento e modalidade de venda. Além disso, deverá ser informado o histórico de preços de doze meses – todas informações com divulgação no *site* da empresa (AGÊNCIA BRASIL, 2019).

A agência determina que resolução faz parte de um panorama maior voltado a transparência do setor de petróleo. Isso estaria fundamentado por uma igualdade de tratamento entre os agentes, buscando a divulgação total e imediata dos preços de derivados ao longo do processo de produção e de importação e flexibilização nos contratos de preço, sem necessidade de criação de fórmulas (AGÊNCIA BRASIL, 2019).

Ressalta-se também a importância dada pela ANP (2018b) na manutenção do Infopreço. O sistema eletrônico seria uma das ferramentas já existentes de transparência estimuladas, de forma que os próprios revendedores divulguem seus preços de derivados vendidos. Seria interessante também, segundo a agência, desenvolver aplicativos de localização georreferenciada, sendo possível ao próprio consumidor colaborar na divulgação dos preços praticados.

Em suma, o posicionamento da ANP no cenário pós greve buscou ampliar colaborações externas e aprofundamento do tema. A agência demonstra estar mobilizada pelo estímulo de competitividade e maior transparência, afastando a possibilidade de interferência na política atual por periodicidade, mas sim buscando elementos de proteção ao consumidor e incentivo à concorrência.

IV.2- O posicionamento da Petrobras e o problema da assimetria de transmissão dos preços

A Petrobras, ao avistar o fim da subvenção do diesel, determinou mecanismos de proteção financeira, tendo em vista a volatilidade do preço. Em dezembro de 2018 a empresa anuncia que utilizará mecanismos de *hedge* para manter a cotação estável em até sete dias, caso o mercado esteja altamente volátil. A empresa anuncia que:

“...o mecanismo de proteção complementar dá «flexibilidade adicional» à gestão da política de preços do diesel, conciliando seus interesses empresariais com as demandas de seus clientes e agentes de mercado em geral” (G1, 2018a)

A decisão acompanhava a decisão anterior de possibilidade de manutenção do preço da gasolina em até quinze dias. Em contraposição ao modelo de alinhamento quase diário ao longo do ano de 2017, a empresa define a utilização de *hedge* baseado no mercado futuro. Contudo, a política de paridade internacional e alinhamento estariam preservadas, de forma que o resultado financeiro se equivale ao de reajustes diários (G1, 2018b)

No final de 2018 é eleito o novo presidente da Petrobras, Roberto Castello Branco. A nova diretoria sinaliza no mercado a continuação das reformas, visto a necessidade da companhia de arcar com a dívida, por meio do plano de venda de ativos, assim como a permanência na política de alinhamento (O GLOBO, 2018).

As medidas de prevenção a uma nova crise por parte da empresa partem tanto dos instrumentos de *hedge*, assim como outras propostas. A BR Distribuidora anuncia o “Cartão Caminhoneiro” em março de 2019, com o objetivo de antecipar uma compra de grandes volumes de diesel com fixação de preço à categoria. Dessa forma, possibilita-se ao setor a isenção de impactos diretos da volatilidade e evita-se um cenário de greve, cujos efeitos foram danosos ao resultado financeiro da companhia (O GLOBO, 2019b).

A Petrobras (2019b) argumenta também que a estrutura de preços deve ser analisada como um todo. Reforça-se que o preço definido pela empresa é apenas uma parcela do preço final, vista a importância dos tributos e margens que se inserem em um mercado de livre concorrência da revenda.

Os importadores, no entanto, apresentam um posicionamento contrário ao defendido pela Petrobras. O setor defende que a entidade pratica uma política de preço deliberada e predatória, tornando mais difícil a entrada de concorrentes no setor de refino. O argumento parte da celebração de um Termo de Compromisso de Cessação de Prática (TCC) entre o órgão de defesa da concorrência, o CADE e a petroleira, o qual pretende melhorar as práticas da Petrobras em relação ao comportamento predatório. Contudo, tendo em vista o exercício de preços menores justamente em pólos de concorrência, o monopólio de refino se fortalece (ESTADÃO, 2019b).

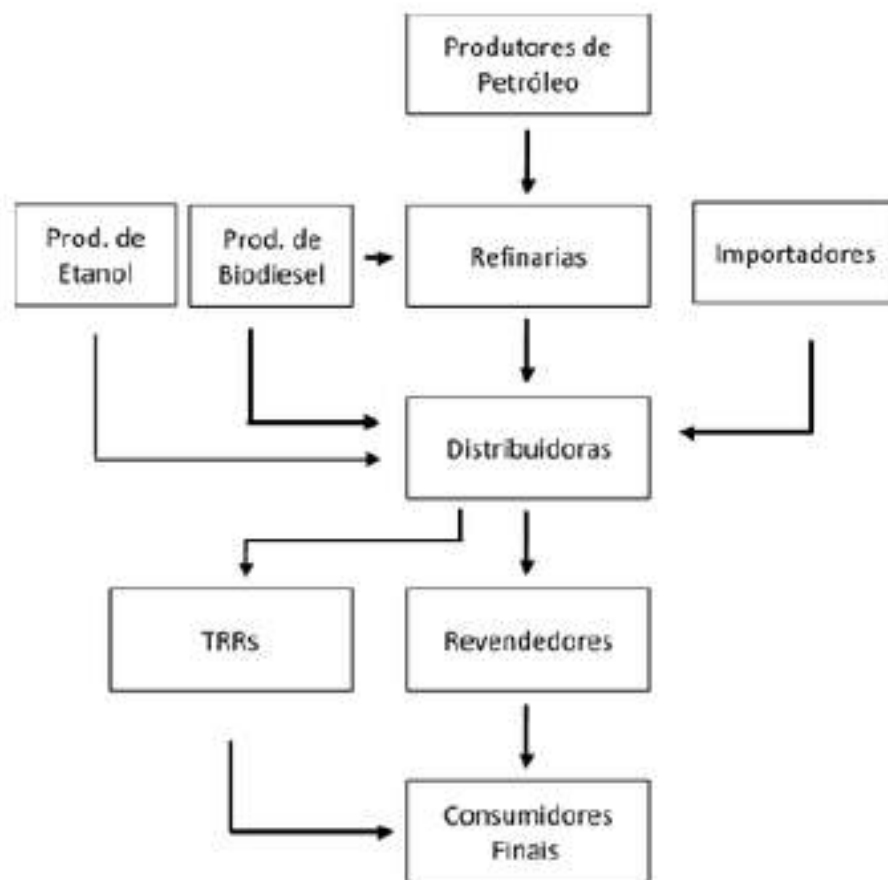
O Estadão (2019b) analisa ainda que a ANP define que o poder de mercado deve ser analisado de uma forma mais profunda. A prática de preços menores não necessariamente significa que há um comportamento predatório, porém não se deveria aceitar uma empresa atuando com objetivos de se colocar como refinador exclusivo.

Outra problemática que surge no debate de preços é a deficiência no processo de transmissão de refinarias aos revendedores. A ANP, ao final de 2018, questiona as distribuidoras de combustíveis no tocante à redução dos preços internos, visto o movimento de queda do preço no mercado internacional. Segundo o G1 (2018c), em novembro deste ano o

preço médio da gasolina praticado pela Petrobras chega a cair 20%, enquanto nos postos esta queda reflete apenas em 3%.

Segundo Rodrigues e Losekann (2017), a cadeia produtiva dos combustíveis, conforme vista na figura 3, é fundamental ressaltar a participação de diversos agentes na composição do preço final. No que se refere ao setor de distribuição, ainda há um mercado relativamente concentrado em poucas empresas, enquanto a distribuição possui maior ramificação. Contudo, por existência de contratos entre distribuidoras e revendedores, há uma grande influência destes no preço final.

Figura 3: Cadeia Produtiva dos Combustíveis Líquidos



Fonte: Rodrigues e Losekann (2017, p. 2)

A assimetria é reforçada também pela existência dos mandatos obrigatórios de adição de etanol e biodiesel aos derivados, além do peso do imposto regional do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Dada distância de polos produtores de etanol e biodiesel e variação das alíquotas do imposto, o preço final no Brasil acaba se tornando muito heterogêneo. Além disso, quedas de preços são repassadas em menor grau, comparativamente a aumentos de preço (RODRIGUES; LOSEKANN, 2017).

A Petrobras assume um posicionamento de cautela após o cenário da greve, analisando diversas medidas e possibilidade de sofisticação da política, sem, no entanto, abandonar a diretriz de alinhamento dos preços. Apesar de um discurso de liberalização, o setor de refino ainda está em constante debate ao se tratar de concorrência e a cadeia deve ser analisada como um todo, visto o preço ser definido por mais de um agente. Na próxima seção, analisaremos possibilidades de mecanismo que o país defronta ao se tratar de política de precificação dos derivados.

IV.3- Possibilidades de mecanismos

O cenário atual de política de preços dos derivados conta com diversas contribuições. A política internacional funciona como um parâmetro, tendo em vista experiências de países que enfrentam problemas semelhantes de volatilidade do preço do petróleo. Além disso, o debate atual de necessidade de reformas tem sido palco de possibilidades regulatórias novas que serão estudadas. Por último, a adoção de medidas de transparência têm sido foco de diversos agentes e conta com medidas importantes para um futuro ambiente de preços.

No capítulo III analisamos diversas contribuições internacionais que instigam o debate econômico, dados os resultados e consequências para cada país.

Segundo a ANP (2018b), o Chile é exemplo de um país com experiência regulatória sobre combustíveis. O país adota em 2012 a divulgação de preços praticados por parte dos postos, por interesse tanto do agente regulador, quanto do consumidor. Contudo, não necessariamente o resultado pareceu favorável a concorrência, visto haver heterogeneidade na divulgação dessa informação.

A política chilena, conforme analisada por Rodrigues e Losekann (2018), após a tentativa frustrada de manter fundos de estabilização, parte para adoção de impostos variáveis sobre gasolina. A medida, em conjunto com a rigidez das leis contra cartelização, acaba por resultar em menores ganhos de coordenação.

Na Alemanha, em 2013, estruturou-se um setor de transparência dos preços, responsável pela divulgação em tempo real da prática dos preços nos postos. Contudo, a medida por si conviveu com um aumento significativo do preço da gasolina (ANP, 2018b). A problemática traz à tona o questionamento de uma política de transparência bastar por si só, assim como vimos no capítulo III acerca das políticas de suavização dos países em questão.

As reformas discutidas atualmente trazem ao cenário dos preços novas possibilidades regulatórias. Segundo o Valor Econômico (2019b), os impostos federais e estaduais representam 43% do preço final do consumidor. A parcela significativa de tributação abre

espaço para estudos, como a elaboração de um estudo do Ministério da Fazenda sobre o Mecanismo Automático de Amortecimento de Preços (MAAP). Tendo em vista as experiências internacionais, o imposto funcionaria como amortecedor em grandes variações, porém mantendo a carga tributária neutra – compensando com outro, como a CIDE (O GLOBO, 2018).

A ANP (2018) defende a importância da análise dos órgãos tributários das contribuições dadas ao longo do processo. A expressividade da parcela tributária é essencial para o debate de um mecanismo de amortecimento de reajustes, visto o resultado final ao consumidor e a necessidade de uma legislação alinhada ao mercado de combustíveis.

Oliveira (2015) sugere a combinação do mecanismo de fundo de estabilização com o ajuste de alíquotas da CIDE. No mercado de refino atuaria um fundo disponível a qualquer empresa, com determinação de bandas de preço relacionadas ao preço de paridade de importação. O fundo remuneraria movimentos de alcance da banda máxima, além de complementar com redução da CIDE, delimitando um período máximo para um futuro reajuste. Tal política reduziria pequenas volatilidades, porém necessita de limitações claras e ausentes de discricionariedade do governo.

O debate da transparência é uma das principais vias seguidas. Segundo o Valor (2019), o consumidor é um *player* fundamental na manutenção da concorrência do setor. A variedade de postos e de preços possibilita uma liberdade de escolha, contudo é necessário enxergar a parcela de volatilidade internacional embutida, além do quanto se cobra de margens, visto que a medida de alinhamento está agora arraigada na política brasileira. Para isso, é necessária a transparência.

Reforça-se a avaliação do mercado de refino brasileiro, visto a divergência de pontos de vista acerca da posição da Petrobras. A ANP (2018) se compromete com a busca por estímulo a concorrência, ao mesmo tempo que frisa a relevância do abastecimento nacional e do mercado acessível ao consumidor, visto a relevância dada aos sistemas de divulgação de preços, como Infopreço e o desenvolvimento de novos aplicativos.

Em suma, o panorama atual brasileiro de política de preços enfrenta diversos desafios. Uma vez escolhida a política de alinhamento, tanto pelo agente regulador, quanto da petroleira relevante do mercado, diversas possibilidades são moldadas pelos *players*, cada um em defesa de seus interesses, assim como os contribuintes em geral ao debate. Aqui reforçamos alguns desses caminhos viáveis para a manutenção da política de forma a evitar futuros choques e garantir um mercado mais transparente e competitivo.

CONCLUSÃO

A presente monografia percorreu o debate da política de preços dos derivados no Brasil com o objetivo de aprofundar a trajetória de liberalização e os efeitos da mobilização dos caminhoneiros de maio de 2018, para, por fim, retirar do contexto internacional e das contribuições teóricas exemplos de atuação possíveis de estabilização ao panorama recente.

A justificativa de analisar este contexto parte do posicionamento da Petrobras, que caminha de um cenário monopolista desde sua fundação. No entanto, conforme visto no capítulo II, é possível perceber a mudança de diretriz no setor *upstream* e no discurso de formação de preços a partir de 2002. Apenas em 2016 este discurso será visto na prática da elaboração dos preços de derivados, quando a empresa anuncia que irá alinhar seu preço ao movimento internacional da *commodity*.

Os efeitos da política, no entanto, acarretam uma mobilização intensa em maio de 2018 por parte da categoria dos caminhoneiros, cuja principal bandeira é o descontentamento com a variação do preço do diesel. O combustível, observando a realidade da economia brasileira, possui importância primordial no transporte de cargas e afeta diretamente o consumo dos brasileiros em geral. Diante da mobilização, questiona-se qual papel regulatório deveria ser exercido e entra no debate a necessidade de revisão da política de alinhamento.

A monografia utiliza o panorama de outros países, cujas realidades econômicas necessitaram de suavização nos impactos de alinhamento do preço. Dada a necessidade de revisão, o trabalho procura visualizar na prática medidas baseadas nas pesquisas teóricas do capítulo I, tanto com a implementação de fundos de estabilização, como com adoção de alíquotas flexível em impostos sobre combustíveis.

É possível observar que o comportamento do petróleo ao longo do período de manutenção destes instrumentos esteve marcado por alta volatilidade, o que trouxe dificuldades ao funcionamento independente destes instrumentos. Os fundos de estabilização aparentam ser um meio de alto custo fiscal aos governos que optaram, o que é reforçado pela dificuldade dos governos nestes países de repassar algum grau de volatilidade aos derivados, visto serem vistos como bens essenciais e de impacto inflacionário.

Contudo, as experiências apontam para a possibilidade de combinação de políticas, como observa-se no uso de impostos flutuantes combinados a fundos, estas abarcadas por

interferências “cirúrgicas” em setores que são mais diretamente afetados pela volatilidade, como no caso da categoria dos caminhoneiros. Além disso, é necessário adequar tais instrumentos à estrutura produtiva, econômica, política e social de cada país.

Na situação brasileira, a monografia conclui que o caminho tomado pela ANP e a Petrobras de alinhar seus preços internos ao movimento do preço internacional condiz às trajetórias internacionais de política de preço e à realidade brasileira de persistência de um comportamento monopolista da Petrobras no mercado de refino. A medida, no entanto, deve levar em consideração a realidade rodoviária do transporte de bens em geral, medindo a carestia dos consumidores dos derivados de maior consumo e estudando mecanismos de amortecimento em cenários de muita volatilidade.

Portanto, a adaptação dos resultados da pesquisa aponta para um panorama atual com diversas vertentes de impacto na política de preço. Uma delas é o estudo de medidas de estabilização que combinem um imposto flutuante, como já se apresenta no debate atual. O cenário atual de discussão de reformas é interessante para o trabalho, visto a tributação brasileira estar diretamente relacionada à formulação dos preços de derivados de petróleo. A CIDE poderia ser reformulada como um imposto de amortecimento mais efetivo, assim como repensar a incidência dos impostos federais e regionais de forma combinada com a necessidade de suavização.

Outra via é a busca por maior transparência do mercado de derivados, de forma que todos os *players* saibam os preços que são praticados ao longo do processo de refino, distribuição e revenda, incentivando dessa forma a competitividade. As medidas tomadas pela ANP de transparência possuem um embasamento internacional que também foi visualizado pela monografia. A manutenção de aplicativos e sistemas que tornem mais evidente aos agentes quais preços são praticados possibilita que haja uma avaliação prévia e maior competitividade no setor.

Por último, é interessante que se formulem medidas de diminuição da assimetria do repasse dos preços, pois uma queda de preço da Petrobras não impacta na mesma proporção que um aumento, o que acaba por dificultar a manutenção e credibilidade da política de alinhamento.

Finalmente, conclui-se que a política praticada possui embasamento teórico e, combinando os instrumentos estudados ao longo do trabalho, é possível haver uma maior participação de *players* no mercado de refino brasileiro, inclusive dos consumidores, de forma a alcançar uma política de preço condizente à estrutura do mercado brasileiro atual e reduzir as assimetrias entre os agentes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADB. **Fossil fuel subsidies in Thailand: trends, impacts, and reforms**. Mandaluyong City, Philippines: Asian Development Bank, 2015.
- AGÊNCIA BRASIL. **ANP aprova resoluções para transparência de preços**. 2019. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-07/anp-aprova-resolucoes-para-transparencia-de-precos>. Acesso em: 20/09/2019
- ALMEIDA, Edmar Luiz Fagundes de; OLIVEIRA, Patricia Vargas de; LOSEKANN, Luciano. **Impactos da contenção dos preços de combustíveis no Brasil e opções de mecanismos de precificação**. Brazilian Journal of Political Economy, v. 35, n. 3, p. 531-556, 2015.
- ALMEIDA, Edmar; SOARES, Gabriel. **A encruzilhada da política de precificação dos combustíveis no Brasil**. Boletim Infopetro. 2012. Disponível em: <https://infopetro.wordpress.com/2012/03/05/a-encruzilhada-da-politica-de-precificacao-dos-combustiveis-no-brasil>. Acesso em: 22/08/2019
- ALMEIDA, Edmar; RODRIGUES, Niágara; LOSEKANN, Luciano. **O futuro da política de preços de derivados no Brasil**. Boletim Infopetro, 2018. Disponível em: <https://infopetro.wordpress.com/2018/10/04/o-futuro-da-politica-de-precos-de-derivados-no-brasil/>. Acesso em: 15/08/2019.
- ANP. **Boletim Anual de Preços**. 2014. Disponível em: <http://www.anp.gov.br>. Acesso em: 01/08/2019.
- ANP. **Composição e estruturas de formação dos preço**. 2016. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/precos-e-defesa-da-concorrenca/precos/composicao-e-estruturas-de-formacao-dos-precos>. Acesso em: 22/08/2019
- ANP. **Nota Técnica Conjunta N° 1/2018**. 2018. Disponível em: http://www.anp.gov.br/images/Consultas_publicas/2018/TPC/TPC-Nota_Tecnica.pdf. Acesso em: 22/08/2019
- ANP. **Nota Técnica SDR/ANP n° 068/2018**. 2018b. Disponível em: http://www.anp.gov.br/images/Consultas_publicas/2018/TPC/TPC-Nota_Tecnica.pdf. Acesso em: 20/08/2019
- BRASIL. **Medida Provisória N° 838**, de 30 de maio de 2018.
- BRASIL. **Lei N° 13.723**, de 4 de outubro de 2018b.
- CHADI, Abdallah; ROLAND KANGNI, Kpodar. **Dynamic Fuel Price Pass-Through_ Evidence from a New Global Retail Fuel Price Database**. FERDI, 2016
- COADY, David et al. **Automatic Fuel Pricing Mechanisms with Price Smoothing. Automatic Fuel Pricing Mechanisms with Price Smoothing_ Design, Implementation, and Fiscal Implications**, v. 12, n. 03, p. 1-23, 2013.
- COADY, David P.; FLAMINI, Valentina; SEARS, Louis. **The unequal benefits of fuel subsidies revisited: Evidence for developing countries**. 2015.
- COLOMER, M.; TAVARES, A. **Precificação de combustíveis no Brasil e as barreiras ao investimento**. Texto para Discussão, v. 4, Grupo de Economia da Energia do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2012.
- DEN HERTOOG, J. A. **Review of economic theories of regulation. Discussion Paper Series_Tjalling C**.

Koopmans Research Institute, v. 10, n. 18, 2010.

DI GIACOMO, Marina et al. **Should we resurrect ‘TIPP flottante’ if oil price booms again? Specific taxes as fuel consumer price stabilizers.** Energy Economics, v. 51, p. 544-552, 2015.

ESTADÃO. **ANP aprova minuta de resolução sobre transparência no preço dos combustíveis.** 2018.

Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,anp-aprova-minuta-de-resolucao-sobre-transparencia-no-preco-de-combustiveis,70002454102>. Acesso em: 20/08/2019

ESTADÃO. **Resolução sobre transparência no ajuste de preço do combustível sai em setembro.** 2019.

Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,resolucao-sobre-transparencia-no-ajuste-de-preco-do-combustivel-sai-em-setembro,70002448602>. Acesso em: 20/08/2019

ESTADÃO. **Para importador Petrobras tem preço predatório onde há concorrência.** 2019b. Disponível em:

<https://economia.estadao.com.br/noticias/negocios,para-importador-petrobras-tem-preco-predatorio-onde-ha-concorrancia,70002953169>. Acesso em 20/08/2019

FATTOUH, Bassam; OLIVEIRA, Carolina; SEN, Anupama. **Gasoline and diesel pricing reforms in the BRIC countries: a comparison of policy and outcomes.** Oxford Institute for Energy Studies, Jan., 2015.

FEDERICO, Giulio; DANIEL, James y Bingham, Benedict. **Domestic Petroleum Price Smoothing in Developing and Transition Countries.** International Monetary Found Working Paper No. 75. 2001

FIANI, R. **Afinal, a quais interesses serve a regulação?** Economia e Sociedade, v. 13, n. 2, p. 81-105, 26 jan. 2016.

GOLDBERG, Victor P. **Protecting the Right to be Served by Public Utilities, Research in Law and Economics,** 145-156, 1979.

G1. **A cronologia da crise do diesel, do controle de preços de Dilma à redução diante da greve dos caminhoneiros.** 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/a-cronologia-da-crise-do-diesel-do-controle-de-precos-de-dilma-a-reducao-diante-da-greve-dos-caminhoneiros.ghtml>. Acesso em: 22/08/2019

G1. **Petrobras aprova mecanismo que permite alterar frequência de reajustes no diesel.** 2018a. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/12/28/petrobras-aprova-mecanismo-que-permite-alterar-frequencia-de-reajustes-no-diesel.ghtml>. Acesso em: 15/08/2019

G1. **Petrobras anuncia mudanças em sua política de preços da gasolina.** 2018b. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/09/06/petrobras-anuncia-mudancas-em-sua-politica-de-precos-da-gasolina.ghtml>. Acesso em: 15/08/2019

G1. **ANP pede explicações de distribuidoras sobre repasse de cortes da gasolina ao consumidor.** 2018c. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/11/27/anp-pede-explicacoes-de-distribuidoras-sobre-repasse-de-cortes-da-gasolina-ao-consumidor.ghtml>. Acesso em: 20/08/2019

KOJIMA, Masami. **Fossil fuel subsidy and pricing policies_ recent developing country experience.** The World Bank, 2016.

LOSEKANN, Luciano. **Preço de combustíveis no Brasil: Evolução recente e papel do Estado.** Boletim Infopetro. 2018. Disponível em: <https://infopetro.wordpress.com/2018/05/03/preco-de-combustiveis-no-brasil-evolucao-recente-e-papel-do-estado/>. Acesso em: 10/08/2019

MÁRQUEZ, Miguel. **El Fondo de Estabilización de Precios del Petróleo (FEPP) y el mercado de los derivados en Chile.** CEPAL, 2000.

MARTINS, C.. **Introdução da concorrência e barreiras à entrada na atividade de refino de petróleo no Brasil.** Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. UFRJ, 2003.

O GLOBO. **Fazenda sugere tributo automático para combustíveis.** 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/fazenda-sugere-tributo-automatico-para-combustiveis-23301343>. Acesso em:

15/08/2019

O GLOBO. **Veja o que o governo ofereceu aos caminhoneiros para evitar nova greve.** 2019a. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/veja-que-governo-ofereceu-aos-caminhoneiros-para-evitar-nova-greve-23616128>. Acesso em: 05/08/2019.

O GLOBO. **Petrobras altera política de preço do diesel e anuncia ‘cartão caminhoneiro’.** 2019b. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/intranet/ie/userintranet/ienamidia/arquivo/310320190940_O_Globo_2603_Edmar_Almeida.pdf. Acesso em 14/08/2019

PETROBRAS. **Adotamos nova política de preços de diesel e gasolina.** 2016. Disponível em: <http://www.petrobras.com.br/fatos-e-dados/adotamos-nova-politica-de-precos-de-diesel-e-gasolina.htm>. Acesso em: 22/08/2019

PETROBRAS. **Revisão da política de preços de diesel e gasolina.** 2017. Disponível em: <http://www.petrobras.com.br/fatos-e-dados/revisao-da-politica-de-precos-de-diesel-e-gasolina.htm>. Acesso em: 22/08/2019

PETROBRAS. **Composição de preços ao consumidor.** 2019a. Disponível em: <http://www.petrobras.com.br/pt/produtos-e-servicos/composicao-de-precos-de-venda-ao-consumidor/gasolina/>. Acesso em: 22/08/2019

PETROBRAS. **10 respostas para suas dúvidas sobre o preço da gasolina.** 2019b. Disponível em: <https://duvidasgasolina.hotsitespetrobras.com.br/>. Acesso em: 22/08/2019

PINTO JR, Helder Q.; SILVEIRA, Joyce Perin. **Elementos da regulação setorial e de defesa da concorrência uma agenda de questões para o setor de energia.** SI Agência Nacional do Petróleo, 1999a.

PINTO JR, Helder Q.; SILVEIRA, Joyce Perin. **Aspectos teóricos de Regulação econômica controle de preços.** Rio de Janeiro ANP, 1999b.

POSNER, Richard. **Economic Theories of Regulation.** The Bell Journal of Economics and Management Science, v. 5, p. 335-358, 1974.

QUEIROZ, Helder. **Preços internacionais do petróleo: principais impactos da recente queda de preços.** Boletim Infopetro, 2016. Disponível em: <https://infopetro.wordpress.com/2016/02/15/precos-internacionais-do-petroleo-principais-impactos-da-recente-queda-de-precos/>. Acesso em: 23/08/2019

QUEIROZ, Helder. **Os princípios e as distorções da política de preços dos combustíveis.** Boletim Infopetro, 2018. Disponível em: <https://infopetro.wordpress.com/2018/05/30/os-principios-e-as-distorcoes-da-politica-de-precos-dos-combustiveis/>. Acesso em: 22/08/2019

RODRIGUES, Niágara;LOSEKANN, Luciano. **Os preços dos combustíveis sobem como um foguete, mas caem como uma pena – analisando os fatores da assimetria na transmissão dos preços no Brasil.** Boletim Infopetro, 2017. Disponível em: <https://infopetro.wordpress.com/2017/12/04/os-precos-dos-combustiveis-sobem-como-um-foguete-mas-caem-como-uma-pena-analisando-os-fatores-da-assimetria-na-transmissao-dos-precos-no-brasil/>. Acesso em: 20/08/2019

RODRIGUES, Niágara;LOSEKANN, Luciano. **Desmistificando a crise do diesel.** Boletim Infopetro, 2018. Disponível em: <https://infopetro.wordpress.com/2018/06/06/desmistificando-a-crise-do-diesel/>. Acesso em: 22/08/2019

STIGLER, George J. **The theory of economic regulation.** The Bell journal of economics and management science, p. 3-21, 1971.

VALERO, Juan Carlos. **Evaluación Económica del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles en Colombia.** 2010. Tese de Doutorado. Universidad Nacional de Colombia.

VALOR. **ANP vai obrigar Petrobras a abrir fórmula de preços.** 2018. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/intranet/ie/userintranet/ienamidia/arquivo/220820185926_Edmar_Almeida_1708_Valor_Economico.pdf. Acesso em: 01/08/2019

VALOR. **Preço do diesel retoma o pico um ano após a greve.**2019a. Disponível em:
http://www.ie.ufrj.br/intranet/ie/userintranet/ienamidia/arquivo/290520193852_17_Valor_Economico_1705_Edmar_Almeida.pdf . Acesso em: 01/08/2019

VALOR. **Impostos e mercado internacional impactam no preço final da gasolina.** 2019b. Disponível em:
<https://www.valor.com.br/patrocinado/plural/plural/impostos-e-mercado-internacional-impactam-no-preco-final-da-gasolina-0>. Acesso em; 20/08/2019

VISCUSI, W. Kip; HARRINGTON JR, Joseph E.; VERNON, John M. **Economics of regulation and antitrust.** MIT press, 2005.