



ano 2  
número 9  
ISSN 2595-8232

Título | A economia política dos preços dos combustíveis: uma interpretação

Autores | Rodrigo Pimentel Ferreira Leão  
William Vella Nozaki

Palavras-chave | Economia Política, Preços, Combustíveis e Mercado Internacional

Abril de 2019



Instituto de pesquisa de natureza privada criado pela Federação Única dos Petroleiros (FUP) que fornece suporte técnico às ações da Federação e fomenta o debate público por meio da produção e divulgação de pesquisas, artigos e palestras. O espírito do Instituto tem um caráter público no sentido de prover uma compreensão das transformações e dos impactos econômicos, políticos e sociais das empresas do setor de petróleo, gás natural e biocombustíveis para a sociedade brasileira.

## TEXTO PARA DISCUSSÃO

Publicação que divulga uma série de textos elaborada pelos pesquisadores do Instituto e também de trabalhos acadêmicos realizados por pesquisadores parceiros que tratam de temas relacionados ao setor energético, principalmente geopolítica, petróleo, gás natural e biocombustíveis.

### **Instituto de Estudos Estratégicos de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – Ineep**

---

Texto para Discussão / Instituto de Estudos Estratégicos de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – Rio de Janeiro: Ineep, 2019

ISSN 2595-8232

---

## 1. Introdução

O ciclo de preços do petróleo e seu impacto sobre o valor de derivados em geral, e de combustíveis em particular, é um tema clássico da economia política dos hidrocarbonetos. Nos últimos três anos, essa discussão tem sido trazida à baila no Brasil em razão dos impactos econômicos e políticos das oscilações de preço da gasolina e do diesel para a Petrobras e para os demais atores envolvidos no mercado de derivados de petróleo.

Os governos de Dilma Rousseff, Michel Temer e, atualmente, de Jair Bolsonaro foram obrigados a lidar com essa questão em diferentes conjunturas.

Entre 2012 e 2014, a contenção dos preços dos derivados, num cenário de expansão das importações e elevação do preço internacional do barril de petróleo<sup>1</sup>, afetou negativamente a rentabilidade da área de refino da Petrobras, mas foi capaz de atenuar que tais impactos chegassem aos consumidores. Após esse período, a Petrobras iniciou uma mudança na forma de reajustar seus preços considerando algumas diretrizes importantes, entre elas: (i) seguir no médio prazo a tendência o preço internacional do barril de petróleo e (ii) evitar a volatilidade dos preços.<sup>2</sup> Assim, a companhia buscava sinalizar aos seus *stakeholders* evitar novas perdas na área de abastecimento, mas, ao mesmo tempo, continuar impedindo a internalização da lógica instável do mercado internacional de *commodities* no reajuste dos preços nacionais.

A partir de 2016, a Petrobras anunciou uma nova política de preços tomando como premissa dois critérios: a instituição da paridade com a cotação do barril do petróleo no mercado internacional no curto prazo e os custos logísticos relacionados ao transporte dos derivados. Diferente do período anterior, a Petrobras passou a focar exclusivamente na sua rentabilidade e impor um aumento célere de preços que onerou os consumidores. A manutenção dessa política no início de 2019 já gerou tensões e atritos entre alguns setores, principalmente os caminhoneiros, e o governo recém empossado de Jair Bolsonaro.

---

<sup>1</sup> Existem diversos tipos de petróleo, cujos preços são mensurados no mercado internacional, como o WTI. No entanto, aqui trata-se somente do preço do petróleo tipo Brent. Dessa forma, somente para este Texto para Discussão, considera-se o preço do petróleo internacional como um sinônimo do preço do petróleo Brent.

<sup>2</sup> Em janeiro de 2015, ao sinalizar a possibilidade de reduzir os preços dos combustíveis, a Petrobras explicitou a importância desses dois elementos na forma de reajustes os preços de derivados: (i) “a Petrobrás não pode manter o preço muito acima do mercado internacional por muito tempo, pois já tem empresas se movimentando, em termos de logística, para aproveitar a oportunidade de importação” e; (ii) “a Petrobrás informou que o objetivo de sua política de preços é não repassar a volatilidade dos preços internacionais ao consumidor doméstico, seja para mais ou para menos” (PITA; NUNES, 2015).

No entanto, seria equivocado associar essas tensões como uma relação apenas dual entre Petrobras e consumidores. Na realidade, a cadeia produtiva de derivados de petróleo envolve outros atores, como os acionistas da própria Petrobras, o setor público, os importadores, os distribuidores, os revendedores, entre outros. Ou seja, qualquer interpretação sobre a trajetória dos preços dos derivados não pode omitir a existência de uma complexa teia de relações que exercem diferentes formas de pressão para atender um determinado conjunto de interesses.

Além disso, cada um desses atores se organiza numa diferente estrutura de mercado. Os postos são monopólios espaciais, que concorrem em um raio de movimentos viáveis para os consumidores. Os distribuidores intermediam a relação entre os postos e as refinarias e formam um mercado bastante concentrado cuja organização, diferente dos postos, é de abrangência nacional. As refinarias refletem os preços internos de transferência da Petrobras e, junto com os importadores, internalizam também os preços internacionais do barril do petróleo. Como se nota, a lógica de custos para cada um desses agentes responde a uma complexa e particular estrutura de mercado que, embora mantenham uma forte correlação, apresentam grandes diferenças entre si, principalmente em relação ao *timing* e aos próprios determinantes dos preços.

Em várias das interpretações formuladas sobre o aumento dos preços dos combustíveis esses fatores são simplesmente negligenciados. Seja como for, é indiscutível que a expansão dos preços internos, por um lado, tem favorecido importadores e os produtores globais de derivados e, por outro, têm desaguado em valores proibitivos e tem criado óbices para o planejamento de empresas e famílias. Na prática, há uma transferência de renda das famílias brasileiras para importadores e, em última instância, para petrolíferas internacionais. Não se pode negar também que, nessas variações do valor do diesel e da gasolina, os governos manejam seus impostos a fim de se apropriar de uma parcela crescente da renda petrolífera gerada pela comercialização dos combustíveis.

Os reajustes dos preços, portanto, manifestam uma disputa em torno da renda petrolífera que envolve diferentes atores, desde o consumidor brasileiro, passando pelos governos federal e estaduais até o complexo industrial do petróleo nacional e internacional. Em função disso, do nosso ponto de vista, esse debate precisa ser enquadrado numa perspectiva de economia política<sup>3</sup>, ou seja, a análise não pode se restringir “simplesmente à produção, mas as relações sociais que existem entre os homens na produção, a estrutura social da produção” (LÊNIN, 1899, p. 29 *apud* TEIXEIRA, 2000, p. 88).

---

<sup>3</sup> Teixeira (2000) aprofunda os diferentes conceitos sobre economia política.

Partindo dessas considerações, esse texto pretende apresentar as interpretações elaboradas para explicar os aumentos de preços dos derivados e aprofundar a visão do Instituto de Estudos Estratégicos de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (Ineep) que, como mencionado, enquadra-se numa perspectiva de economia política. Após essa introdução, na segunda seção, apresenta-se um resumo das principais interpretações realizadas sobre o tema, incluindo a do Ineep, aqui denominada de “economia política dos preços”. Na terceira seção, descreve-se a trajetória dos preços dos derivados nos últimos anos como forma de ilustrar e reforçar as percepções do Instituto sobre o tema. Na quarta seção, trata-se de maneira detalhada a relação entre Petrobras, operadoras estrangeiras e importadores que, na visão do Ineep, conforma o eixo central para se compreender as recentes oscilações dos preços, embora não desconsidere a importância de outros fatores, como os tributos. Por fim, na quinta seção, seguem as considerações finais.<sup>4</sup>

## 2. Interpretações sobre a crise dos preços dos combustíveis

Desde o início da mudança na política de preços da Petrobras (outubro de 2016) até a greve dos caminhoneiros (maio de 2018), inúmeras são as tentativas de explicação para a chamada “crise dos combustíveis”, algumas delas culpabilizando os governos Lula e Dilma, outras responsabilizando a nova conjuntura internacional, a matriz energética e a estrutura tributária, para não mencionar aquelas que buscam as causas da crise na ação dos caminhoneiros, na existência dos frentistas, na articulação entre os donos de postos, nos proprietários de veículos, em suma na sociedade em geral.

Na sequência, essas interpretações estão reunidas em três diferentes perspectivas. A primeira, denominada de “macroeconomia das *commodities* e interpretações ortodoxas”, tem influência mais neoliberal e centrada em fatores exógenos, como a tributação ou o aumento do crédito para os caminhoneiros. A segunda, de influência mais estruturalista e que faz uma análise mais complexa envolvendo fatores econômicos exógenos e endógenos, é chamada de “economia industrial do petróleo e interpretações heterodoxas”. E a terceira, que incorpora elementos deste segundo grupo de interpretações, mas avança numa análise de economia política, refere-se à interpretação do Ineep sobre o tema.

### 2.1. Macroeconomia das *commodities* e interpretações ortodoxas

Os partidários do neoliberalismo produzem algumas das interpretações dessa conjuntura. Por ocasião da primeira greve dos caminhoneiros, o economista

---

<sup>4</sup> Esse Texto para Discussão, embora publicado em abril de 2019, tem suas informações estatísticas atualizadas até fevereiro de 2019. Por isso, as análises e eventuais conclusões se referem até essa data.

Alexandre Schwartsman, por exemplo, em sua coluna na Folha de São Paulo, afirma que a paridade internacional “é o resultado natural de uma economia capitalista”, depois de comparar petróleo com café, açúcar e soja (SCHWARTSMAN, 2018).<sup>5</sup>

Essa posição se mostra frágil, dado que não é factível defender um modelo de concorrência perfeita em um mercado com a presença central de um *player* geopolítico com a relevância da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep) ou com o papel geoeconômico destacado de países como, por exemplo, EUA e Canadá que, junto com o Brasil, são as principais fontes de novo petróleo que chega ao mercado internacional nesse início de século XXI. Isso sem se esquecer que, na indústria petrolífera, o *price discovery*<sup>6</sup> da cotação internacional do petróleo é cada vez mais influenciado por variáveis financeiras, dependentes das expectativas de taxas de juros e de câmbio entre as moedas com maior liquidez (SILVÉRIO; SZKLO, 2012).

Outra interpretação de corte mais neoliberal é elaborada por Samuel Pessoa, também na Folha de São Paulo. O autor lança a hipótese de que o aumento da oferta de crédito para a compra de caminhões nos governos Lula e Dilma teria gerado muita oferta do serviço de transportes, pressionando o valor dos fretes para baixo e provocando a reivindicação dos caminhoneiros. A revisão das “falhas de governo” e a necessidade da busca pelos preços de equilíbrio seriam a solução para a questão (PESSOA, 2018).

Levando-se em conta que não há nenhuma mudança mais significativa na dinâmica concorrencial do setor nos últimos anos, é difícil crer que esse aspecto seja o mais relevante para explicar o aumento dos preços. Além disso, não parece razoável postular a existência de uma flutuação orientada por um preço de equilíbrio entre oferta e demanda em um mercado com presença oligopolista de poucas grandes International Oil Companies (IOCs) e National Oil Companies (NOCs), assim como não é realista tomar como premissa a ideia de livre competição em um segmento cujo o refino é praticamente um monopólio, bem como a produção e a distribuição são atividades econômicas fortemente concentradas (LEÃO; NOZAKI, 2018).

---

<sup>5</sup> “Sugira a um produtor de soja, ou de açúcar, ou de café, que deva vender seus produtos no Brasil de acordo com seus custos, ignorando os preços internacionais dessas mercadorias. (...). Não tenho dúvida de que o autor de semelhante proposta seria, com razão, ridicularizado (ou pior). Empresas que produzem bens facilmente transacionáveis no mercado internacional o fazem com vista aos preços que podem obter lá fora, independentemente de o país ser um exportador ou importador líquido do produto em questão” (SCHWARTSMAN, 2018).

<sup>6</sup> “A função de *price discovery* é definida (...) como a capacidade de um mercado de refletir rapidamente a chegada de novas informações em termos de variações de preços. No caso do petróleo, o mercado para contratos futuros ajuda a transmitir informações para o mercado à vista” (SILVÉRIO; SZKLO, 2012, p. 1800). Para mais informações, ver Silvério e Szklo (2012).

O problema desse tipo de interpretação é que trata a questão da concorrência e da competição no setor petrolífero de forma uniforme, sem esclarecer as diferenças intrasetoriais e, mais grave: em alguns casos omitem atores importantes no processo de determinação do preço. Em nota recente, o Instituto Brasileiro do Petróleo (IBP), ilustra esse tipo de interpretação que simplesmente negligencia, por exemplo, o papel do produtor:

o IBP, como sempre, apoia a competição e o livre mercado. Desta forma, estamos de acordo com a prática de preços livres de combustível. Esta é uma forma transparente de estabelecer os preços no Brasil, e assim ocorre nos principais mercados globais. Entendemos também que o preço final do combustível é composto por uma carga massiva de impostos e que o valor pago por cada um de nós se divide majoritariamente entre o refinador/importador e o Governo (Federal e estadual). Desta maneira, a solução para a atual crise somente será encontrada através do envolvimento das esferas governamentais, dada a relevância da carga de impostos (POSICIONAMENTO..., 2018).

Além de omitir a questão do produtor, o IBP imputa nos tributos a justificativa exclusiva para a elevação dos preços. A ênfase na questão tributária como causa do problema, já apontada por Pessoa (2018), também é dada como fato incontestável pelo Centro Brasileiro de Infraestrutura (CBIE) por meio de seu diretor-técnico, Adriano Pires. Nas suas palavras: “a solução para a redução do preço dos combustíveis é a redução de impostos”, algo análogo é apresentado pela FGV-Energia (*apud* ARAÚJO, 2018):

para desonerar o consumidor final e diminuir a pressão inflacionária que os combustíveis exercem na economia, uma sugestão seria uma redução dos impostos federais e estaduais cobrados sobre estes, como a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) e o Imposto sobre Circulação de Bens e Serviços (ICMS), que em alguns casos representam quase 50% do preço do combustível na bomba (DELGADO *apud* ARAÚJO, 2018).

O argumento mobilizado como explicação para o início da crise causa certa estranheza, pois o último aumento de tributos federais na gasolina e no diesel ocorre em meados de 2017 (LEÃO; NOZAKI, 2018). Mesmo considerando os impostos estaduais, no período imediatamente anterior à greve, o crescimento se concentra em alguns estados do Centro-Oeste e Nordeste. Seria difícil creditar a eles uma greve de proporções nacionais.

Não se busca com essa crítica negar a questão do peso dos tributos, no entanto uma análise mais rigorosa desse ponto exige que se o observe à luz também de outras variáveis federativas, como é demonstrado mais adiante.

## 2.2. Economia industrial do petróleo e interpretações heterodoxas

A Associação dos Engenheiros da Petrobras (Aepet), por seu turno, também divulgou sua avaliação sobre a política de preços da Petrobras, inserindo esse tema em uma discussão de maior fôlego sobre os desinvestimentos da petrolífera brasileira e sobre o uso de seus ativos, indicando que a partir dessa política atual “foram praticados preços mais altos que viabilizaram a importação por concorrentes. (...) Ganharam os produtores norte-americanos, os *traders* multinacionais, os importadores e distribuidores de capital privado no Brasil” (AEPET, 2017a).

A avaliação tem o mérito de inserir no debate uma visão de maior amplitude e de indicar quem ganha e quem perde com essa política. Seguindo essa mesma vertente de análise, o Centro de Estratégias em Recursos Naturais e Energia (Cerne), por meio de seu diretor Jean-Paul Prates, indica que o problema está no fato de que

o Brasil nunca tinha tido preços ajustados para o consumidor em tempo real com paridade de preço internacional. Isso se traduz numa ausência total de costume de se adaptar a isso. Nós ouvimos de todos os nossos presidentes que nós estávamos perseguindo a autossuficiência do petróleo para deixar de depender das importações e, portanto, das oscilações do preço internacional. Tivemos governos que praticaram controle total dos preços, em que era anunciado à noite e todo mundo corria para o posto (...). Ou seja, o brasileiro fica totalmente submetido ao mercado internacional em tempo real. É a inversão de tudo que se objetivou com a autossuficiência (PRATES, 2018).

Para outros especialistas do setor, como Helder Queiroz e Luciano Losekann, a solução dessa problemática não passa pela mudança na diretriz central da atual política, mas pelo retorno do reajuste com periodicidades maiores. “Após um longo período em que os preços dos combustíveis eram mantidos reprimidos e subsidiados (...) a nova sistemática de preços buscou conferir preços mais realistas aos combustíveis” (LOSEKANN, 2018). Segundo o autor, a interferência estatal se justificaria pontualmente para se evitar a volatilidade dos preços.

Todavia, como a Petrobras é uma empresa monopolista *de facto* no refino, não é de seu interesse variações de curto prazo dos preços em razão das vantagens de uma empresa verticalmente integrada, o que evitaria o *menu cost* e a conseqüente incorporação da volatilidade. Ou seja, no caso da estatal brasileira dada a sua estrutura de mercado, impedir a volatilidade seria interessante não somente como uma estratégia pontual, mas sim estrutural a fim de usufruir da sua posição dominante no mercado de refino.



Em artigo recente, Adilson de Oliveira do Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia (Coppe) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), traz para a arena dessa discussão o problema da relação entre a política de preços e a política de desmonte do refino. Segundo o analista:

o Brasil importou no ano passado 25,4 milhões de barris de gasolina e 82,2 milhões de barris de diesel. Enquanto isso, a Petrobras deixou ociosa boa parte de seu parque de refino. Como nossas exportações líquidas de petróleo somaram 328,2 milhões de barris, na prática, o Brasil enviou boa parte desse óleo para o exterior para, depois de refinado, atender o consumo interno. Nesse processo, os brasileiros pagam os custos da ociosidade das refinarias da Petrobras, assim como o déficit na balança comercial devido ao diferencial entre os preços dos derivados importados e o preço do petróleo exportado (aproximadamente US\$ 730 milhões anuais) (OLIVEIRA, 2018).

O argumento é melhor aprofundado em nota técnica pelo Departamento Intersindical e Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese):

O país passa a comprar no mercado internacional um bem que poderia produzir internamente. (...) mesmo produzindo 400 mil barris de petróleo a mais do que o necessário para atender ao consumo nacional, o país importou cerca de 600 mil barris de derivados/dia. Isso aconteceu porque a Petrobras está aumentando a exportação de petróleo cru e, ao mesmo tempo, reduzindo a utilização de suas refinarias (DIEESE, 2018, p. 3-4).

Em argumento complementar a este, o Instituto de Energia e Ambiente (IEE) da Universidade de São Paulo, por meio de Ildo Sauer declara que “a paridade favorece os importadores. Na prática, você está deixando de usar as refinarias aqui para gerar empregos no exterior” (TAKAR, 2018).

Embora o peso dessas variáveis seja importante para compreender as causas da crise relacionada aos preços dos combustíveis, o Inep por intermédio de diversas publicações recentes incorpora novos elementos a fim de elaborar uma interpretação alternativa sobre o tema. Para além das questões apontadas nessa seção, tal interpretação busca incorporar uma avaliação geopolítica e de economia política que, em última instância, coloca uma ênfase na dimensão do conflito distributivo em torno da renda petrolífera.

### 2.3. A economia política do preço do petróleo e a interpretação alternativa do Inep

Como apontado, há um conjunto de fatores que concorrem para a elevação do preço dos combustíveis no país, merecem destaque: (i) a política de reajuste

frequente dos preços e o aumento das importações; (ii) a estrutura de custos do refino; (iii) a tributação incidente sobre os derivados de petróleo e (iv); a dinâmica de composição de lucros na distribuição e na revenda.

Os preços dos derivados vendidos pela Petrobras, tendo em vista que são suas refinarias que abastecem boa parte mercado interno de combustíveis, e as importações, que tem um peso crescente no atendimento da demanda, influenciam a trajetória do valor dos derivados antes de estes chegarem nos distribuidores. A dinâmica de mercado do varejo e a tributação, por sua vez, também afetam o preço diretamente na bomba dos postos de gasolina.

Cada um destes fatores está associado aos diferentes componentes que formam o preço do derivado e, por consequência, aos diversos atores envolvidos na sua produção, intermediação e comercialização. Segundo o Ministério de Minas e Energia (MME), a composição do preço dos derivados – no caso do diesel e da gasolina – é a seguinte: (i) média ponderada do custo do produtor interno e externo; (ii) custo do biodiesel, no caso do diesel, e do etanol, no caso da gasolina; (iii) os tributos estaduais e federais e (iv) as margens de distribuição e revenda.

O custo do produtor interno e externo é calculado basicamente a partir de uma média ponderada entre o preço de venda das refinarias para as distribuidoras e o de intermediação entre os importadores para os postos de gasolina. Desde o final de 2016, a variação dos preços tanto das refinarias, como dos importadores acompanha as oscilações do preço internacional. No caso das importadoras, os preços de venda internamente obrigatoriamente respeitam as mudanças das cotações internacionais, uma vez que o custo para adquirir o derivado no exterior está atrelado ao seu valor no mercado internacional. No caso do produtor interno, cuja monopólio é da Petrobras, a paridade dos preços de venda das refinarias ao valor internacional do barril, implementada pela gestão da companhia em outubro de 2016<sup>7</sup>, também obriga os preços do parque de refino da estatal brasileira a acompanharem as cotações do Brent.

Assim, os preços dos derivados no mercado brasileiro passam a responder a fatores como a geopolítica, demanda e oferta global de petróleo entre outros, ao invés de considerar também os custos internos de produção dos derivados. De

---

<sup>7</sup> “(...) a nova política terá como base dois fatores: a paridade com o mercado internacional – também conhecido como PPI e que inclui custos como frete de navios, custos internos de transporte e taxas portuárias – mais uma margem que será praticada para remunerar riscos inerentes à operação, como, por exemplo, volatilidade da taxa de câmbio e dos preços sobre estadias em portos e lucro, além de tributos. A diretoria executiva definiu que não praticaremos preços abaixo desta paridade internacional. A principal diferença em relação ao que ocorre hoje é o prazo para os ajustes em relação ao mercado internacional. A nova política prevê avaliações para revisões de preços pelo menos uma vez por mês. É importante ressaltar que, como o valor desses combustíveis acompanhará a tendência do mercado internacional, poderá haver manutenção, redução ou aumento nos preços praticados nas refinarias” (PETROBRAS, 2016).

acordo com Escribano e Valdés (2017), o preço internacional do petróleo nesta última década, embora seja influenciado pela própria dinâmica do mercado de petróleo<sup>8</sup>, guarda profundas relações com as transformações no tabuleiro geopolítico, além da atuação dos investidores e especuladores que geram fortes distorções no mercado de *commodities* global.

Ao analisar o movimento dos preços, a partir de 2014, os autores constroem o que denominam de uma “narrativa dos preços para promover interesses comerciais e geoestratégicos”. Entre esses interesses estão a reconstrução da relação entre os Estados Unidos e os produtores da Organização de Países Exportadores de Petróleo (Opep).<sup>9</sup> De tal forma, o nível do preço internacional do petróleo tem uma forte relação, para além da oferta e demanda do mercado, com uma série de aspectos geopolíticos, entre outras questões. Por exemplo: em abril de 2018, quando o Brent alcança seu maior valor em três anos, vários analistas conectam esse evento a um conjunto de fatores geopolíticos, entre eles a renovação do acordo nuclear com o Irã – país detentor da quarta maior produção de petróleo global – e um ataque militar ocidental à Síria. Sobre este último episódio, uma análise do banco alemão Commerzbank demonstra preocupação de um possível ataque militar do Ocidente ao regime sírio motivar uma escalada nos preços do petróleo. “O risco não só de um contra-ataque da Rússia como de uma postura mais ativa dos Estados Unidos no Oriente Médio impulsionaria uma subida dos preços” (ROSTÁS, 2018). A queda recente dos preços também apresenta profunda relação com as políticas adotadas pelos países da Opep e pela influência russa e americana no mercado internacional de petróleo.

Esse é um dos fatores pelo qual os grandes produtores de petróleo se aproveitam dessa condição para não atrelarem seus preços às variações do barril internacional do petróleo, mantendo-os em níveis mais estáveis, ou seja, com uma

---

<sup>8</sup> Evidente que outros fatores concorrem para as oscilações internacionais dos preços, como o crescimento da demanda chinesa por petróleo e o crescimento da produção dos hidrocarbonetos não convencionais, mas os aspectos geopolíticos têm uma dimensão central.

<sup>9</sup> Nas palavras dos autores: “(...) em 2014, o aumento da produção não convencional e a financeirização dos mercados petrolíferos em conjunto criaram uma pressão de oferta que, seguida da resposta estratégica dos produtores do Golfo para reter as quotas de mercado, resultou numa queda acentuada dos preços. Em particular, os baixos preços do petróleo são uma consequência de os Estados Unidos procurarem a independência energética através da chamada revolução não convencional e de uma mudança na estratégia de mercado da Arábia Saudita. Estas duas estratégias são uma resposta às já mencionadas mudanças nos mercados globais de energia e, infelizmente, não são meras externalidades associadas à presença de volatilidade nos mercados petrolíferos. Pelo contrário, são consequência de decisões políticas em resposta a interesses comerciais e geoestratégicos: enquanto para os importadores de petróleo, é sobretudo uma questão econômica, para os exportadores exclusivos de petróleo, é a viabilidade ou potencial colapso dos seus regimes políticos que está em jogo. Os países importadores calculam os impactos sobre o produto interno bruto (PIB) e o desemprego, enquanto muitos exportadores experimentam instabilidade interna e enfraquecimento estratégico em algumas das partes mais instáveis do mundo” (ESCRIBANO; VALDÉS, 2017, p. 11-12, tradução dos autores).

oscilação menos volátil. Um estudo comparativo sobre a evolução do preço real da gasolina em 157 países mostra que somente aqueles que não conseguem estabelecer uma trajetória enraizada de exploração e produção petrolífera apresentam preços mais elevados e flutuações similares àqueles praticados nos Estados Unidos (MAHDAVI; ROSS, 2017). Entre os grandes produtores, somente dois países fogem a essa regra, sendo um deles o Brasil<sup>10</sup>, o que confirma como o país segue se isolando, na contramão das tendências globais das grandes indústrias petrolíferas produtoras e exportadoras.

Tal política de reajuste é acompanhada de uma progressiva redução da taxa de utilização das refinarias da Petrobras, o que abre espaço para a entrada célere de importadores. Dados da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e do MME sugerem que o ponto de inflexão ocorre entre 2015/2016, quando há um salto das importações e, simultaneamente, uma retração da taxa de utilização das refinarias até o início de 2018, quando é deflagrada as greves de caminhoneiros e de petroleiros.

Após ambas as greves, essas políticas são alteradas parcialmente e, de forma temporária, entre maio e agosto de 2018. Primeiro, a Petrobras amplia o uso do seu parque de refino, processando um volume maior de petróleo como forma de reduzir o papel dos importadores no mercado nacional. Com efeito, ocorre uma redução das aquisições de derivados no exterior, uma vez que a Petrobras reocupa parte do abastecimento de consumo. Nesse período, a Petrobras ainda aprova a utilização de um mecanismo de proteção financeira (*hedge*) para os preços da gasolina a fim de manter os impactos financeiros dos reajustes diários, mas que, para o consumidor, os reajustes seriam alongados para quinze dias.<sup>11</sup> Essas mudanças permitem uma maior gestão do preço dos derivados no mercado interno.

Todavia, depois de agosto de 2018, a Petrobras gradualmente retoma a redução da utilização do seu parque de refino reabrindo o mercado para os

---

<sup>10</sup> O outro país foi a Noruega, cujo preço mais elevado se deveu à existência de conjunto de impostos que incidem sobre os combustíveis e tem como objetivo financiar uma política ambiental de estímulo às energias renováveis e de desestímulo ao uso de gasolina.

<sup>11</sup> Como explica um informe da Petrobras: “entendemos ser importante conciliar nossos interesses empresariais com as demandas de nossos clientes e agentes de mercado em geral. Sem abrir mão da paridade dos preços internacionais, o mecanismo de hedge, a ser aplicado por não mais do que 15 dias, nos permitirá obter um resultado financeiro equivalente ao que alcançamos com a prática de reajustes diários. Escolheremos os momentos em que aplicaremos o instrumento, considerando a análise de conjuntura, em cenários de elevada volatilidade do mercado. O preço da gasolina continuará sujeito a mudanças até diárias, uma vez que esse mecanismo será utilizado opcionalmente, quando, então, os preços ficarão estáveis durante o período de sua execução. Tal estratégia permitirá maior flexibilidade na frequência de reajustes, mas não alterará o resultado final das variações do preço da gasolina decorrentes dos movimentos de elevação ou de queda na cotação internacional e na taxa de câmbio, ao final de cada período – seja por intervalos de tempo mais longos (até 15 dias) ou diários” (PETROBRAS, 2018).

importadores, o que novamente deixa o preço do derivado no Brasil mais sensível às oscilações do mercado financeirizado de *commodities* e à geopolítica do petróleo.

Além dos produtores – em especial a Petrobras que detém uma grande parcela do mercado de derivados –, os tributos estaduais e federais tem um peso importante para a formação dos preços da gasolina e do diesel no Brasil. Entre outubro de 2016 e janeiro de 2019, ocorrem mudanças na tributação dos derivados de petróleo que tem repercussões para a definição do seu preço.

Ao longo desse período, os impostos são elevados de forma que os governos (principalmente estaduais) possam se apropriar das mudanças do preço do petróleo Brent, principalmente nos períodos em que estas não repercutem de maneira tão significativa nos preços dos combustíveis vendidos nos postos brasileiros. Todavia, no auge das tensões sociais materializadas pelas greves, a tributação é reduzida a fim de contribuir para a solução das paralisações.

As mudanças na tributação embora afetem as contas dos governos (federal e estaduais) também tem rebatimentos para os consumidores, sejam as famílias, sejam as empresas demandantes de combustíveis. Como os impostos, taxas e contribuições são uma parcela relevante do custo da gasolina e do diesel, modificações nas alíquotas ou nos preços de referência – sob o qual o tributo é calculado – podem gerar variações significativas no preço final que chega ao consumidor.

Dessa forma, a tributação envolve um “tripé de atores” (governo, cadeia de produção e consumidores) e, conseqüentemente, uma disputa pela geração ou perda de bem-estar para os governos ou consumidores, uma vez que a cadeia de produção (produtores, importadores, distribuidores e revendedores) tende a repassar os custos para os consumidores. No caso especificamente do setor petróleo, o uso dos impostos pode estar associado a uma política pública particular, como desincentivo ao uso de combustíveis fósseis e/ou controle de preços, por exemplo, o que também, evidentemente, pode gerar tensionamentos entre esse “tripé de atores”. Cavalcanti (2011) detalha essa discussão:

(...) as implicações de elevar os tributos ficam claras: quando a receita de imposto do governo aumentar, os setores consumidores experimentarão uma retração do consumo dos bens e dos serviços, e os setores produtivos serão impactados em termos de redução na demanda. (...) [por exemplo], com impostos mais elevados incidindo sobre os combustíveis automotivos, conduzir-se-á a um deslocamento do tráfego do veículo privado ao transporte público. Isto reduziria o congestionamento e melhoraria o meio ambiente. Logo, o aumento da receita do governo pode gerar maiores benefícios sociais e, conseqüentemente, elevação de bem-estar para a sociedade. Desta forma, a adoção de uma política tributária adequada otimiza as escolhas dos

consumidores no longo prazo, acarretando benefícios econômicos, sociais e ambientais. Nota-se, porém, que os incentivos fiscais geram perdas na arrecadação, estabelecendo um *trade-off* com o qual estados e União, cada vez mais, se depararão: estímulo a setores e/ou agentes *versus* arrecadação para arcar com serviços do Estado (CAVALCANTI, 2011, p. 101).

Junto a este problema intrínseco aos tributos do setor de combustíveis referente à alocação de benefícios econômicos e sociais, no caso brasileiro, a tributação nos derivados carrega problemas que necessitam ser solucionados.

Primeiro, há uma grande diferença na forma de cobrança entre os contribuições e taxas federais e impostos estaduais que tem impactos completamente distintos nas finanças da União e dos estados. No caso da Cide, por exemplo, sua determinação é um valor fixo por litro, enquanto que o ICMS estadual é *ad valorem* mudando de acordo com o próprio preço dos combustíveis.

Segundo, a estrutura fiscal da gasolina e diesel se caracteriza por uma forte rigidez, ou seja, não existe uma flexibilidade dos tributos que permita ao governo regulá-los em períodos de forte oscilação dos preços, tanto para cima, como baixo. Como lembra Almeida (2012), quando há fortes picos no preço do petróleo no mercado internacional, o instrumento mais adequado para evitar a elevada volatilidade é a variação da taxa dos combustíveis.

Terceiro, o ICMS, que representa mais de um quarto do preço dos combustíveis e é definido pelos governos estaduais, apresenta diferentes alíquotas em cada unidade da federação, podendo ter um piso de 12% no caso do diesel e de 25% no caso da gasolina, o que gera disparidades significativas interestaduais (PORTAL G1, 2018).<sup>12</sup> Além da questão da heterogeneidade dos preços que configura um problema em si, há um imbróglio adicional e mais profundo: as refinarias são substitutos tributários das distribuidoras e dos postos. O fisco estadual fiscaliza e cobra o ICMS, cujo fato gerador é o consumo e não a produção, considerando uma estimativa das margens dos dois segmentos que pode ser maior ou menor do que as efetivamente praticadas. Isso significa que os distribuidores e postos podem praticar margens acima daquelas imputadas pelos fiscos estaduais. Com as importações, o objeto da fiscalização passa a ser os importadores e não as refinarias, nesse caso a possibilidade de sonegação é maior.

---

<sup>12</sup> “Segundo o Ministério da Fazenda, os estados têm autonomia para decidir suas alíquotas do ICMS a partir de um piso de 12%. Para reduzir este percentual, o estado deve fazer um pedido de autorização no Confaz (Conselho Nacional de Política Fazendária) via assembleia legislativa ou proposta de convênio” (PORTAL G1, 2018).

Além dos produtores e dos tributos, as margens de lucro da distribuição e da revenda também compõem a estrutura de custos dos combustíveis fósseis no Brasil.

A distribuição conta com menos empresas e é relativamente concentrada – mais de 70% é dominada pela BR Distribuidora, a Ipiranga e a Raízen (detentora da marca Shell) (ANP, 2018). Num primeiro momento, entre 2016 e 2018, as margens dos distribuidores são espremidas pelos reajustes da Petrobras e pelo aumento do preço internacional do petróleo, no entanto, num segundo momento, após a queda do barril do petróleo Brent no final de 2018, eles recuperam suas margens na gasolina e no diesel.

No mercado de revenda, segundo a ANP (2018), existem hoje cerca de 42.290 postos de combustíveis revendedores, 17,9% são postos BR, 14% postos Ipiranga e 11,3% postos ligados à Raízen, mas 43,4% são postos com as chamadas bandeiras brancas. Esse segmento é caracterizado pela intensa presença de concentrações regionais e de cartéis locais cuja ação facilita a manutenção do viés de alta dos preços e amortece a redução nos momentos em que ela poderia ocorrer.<sup>13</sup> No cenário de reajustes sequenciais que obedecem as flutuações das cotações internacionais do barril de petróleo, observa-se, por um lado, uma certa resistência em reduzir os preços no varejo nos momentos de baixa e, por outro, um repasse mais rápido nos momentos de alta.

Não pôr o acaso, até maio de 2018, as margens dos revendedores sobem tanto para a gasolina, como para o diesel. Esse processo é parcialmente contido após a greve dos caminhoneiros, uma vez que as margens dos revendedores nos preços do diesel caem entre maio de 2018 e janeiro de 2019. Todavia, essa queda é mais do que compensada pela expansão das margens dos revendedores na gasolina. Ou seja, mesmo com a redução “forçada” das margens no diesel, a postura dos revendedores ainda permanece a mesma – resistência na fase de queda e repasse na fase expansionista do preço – no caso gasolina, inclusive contrabalançando eventuais perdas no diesel.

A explicação da elevação dos preços dos combustíveis não é uma tarefa trivial e deve considerar um conjunto amplos de atores: governos, produtor, importador, distribuidor, revendedor, compradores, fornecedores e a população mais geral. Cada um desses atores, de certa forma, influencia algum dos componentes que forma os preços dos derivados no Brasil. Mais do que isso: muitas

---

<sup>13</sup> Mesmo que esse impacto seja residual é preciso considerar que talvez ele influencie de maneira mais intensa justamente aquelas regiões e localidades que mais precisam de combustíveis que não custem preços proibitivos, o que dificulta sobremaneira que uma eventual decisão política de redução dos preços chegue ao consumidor final.

vezes a mudança de estratégia de um desses atores pode influenciar a de outro. Ou seja, não é possível analisar as oscilações de preços de forma desagregada e isolada, uma vez que uma variável central no “cálculo estratégico” de cada agente é o conjunto de ações adotado pelos demais.

Nessa perspectiva, a fim de se compreender a trajetória dos preços da gasolina e do diesel não é suficiente apontar as medidas e as variações de custos de cada um dos seus componentes. Para isso, torna-se fundamental uma análise integrada da formação dos preços, relacionando as flutuações e o peso de cada um dos seus componentes.

A próxima seção cumpre tal tarefa, analisando a evolução dos preços do diesel e da gasolina em dois períodos: o primeiro, anteriormente às greves dos caminhoneiros e petroleiros, ao longo da gestão Pedro Parente e, o segundo, evidentemente, após às greves sob as gestões de Ivan Monteiro e Roberto Castello Branco na Petrobras.

### 3. Análise e interpretação sobre a trajetória recente dos preços dos derivados

#### 3.1. Trajetória dos preços dos derivados até as greves dos caminhoneiros e petroleiros

As greves de caminhoneiros e de petroleiros, ocorridas em maio de 2018, sucedem uma elevação contínua e relativamente alta dos preços dos derivados, especialmente do diesel, que ganha força com a política de reajuste promovida pela gestão da Petrobras sob a tutela de Pedro Parente. Quando se observa mais atentamente as informações sobre os valores dos derivados, nota-se a importância do preço do produtor (interno e externo) e dos tributos para a formação dos preços. No caso da gasolina, o produtor (interno e externo) representa entre 27% e 33% e os tributos (federais e estaduais) cerca de 45%, ou seja, ambas as variáveis compõem 75% do preço da gasolina. No caso do diesel, essas participações são de aproximadamente 45%-55% para o produtor e variam entre 15% e 20% para os tributos.

Ao se analisar a trajetória dos preços entre 2017 e 2018, o papel do produtor (externo e interno) é preponderante para explicar os movimentos mais acentuados dos preços da gasolina e do diesel.

Entre janeiro e outubro de 2017, logo após a implementação da política de reajustes diários da Petrobras, o preço médio da gasolina no Brasil cresce apenas 3,7% (sai de R\$ 3,75 para R\$ 3,89 por litro) e o do diesel 2,5% (sobe de R\$ 3,20 para R\$ 3,28 por litro). Esse pequeno aumento é explicado basicamente pela

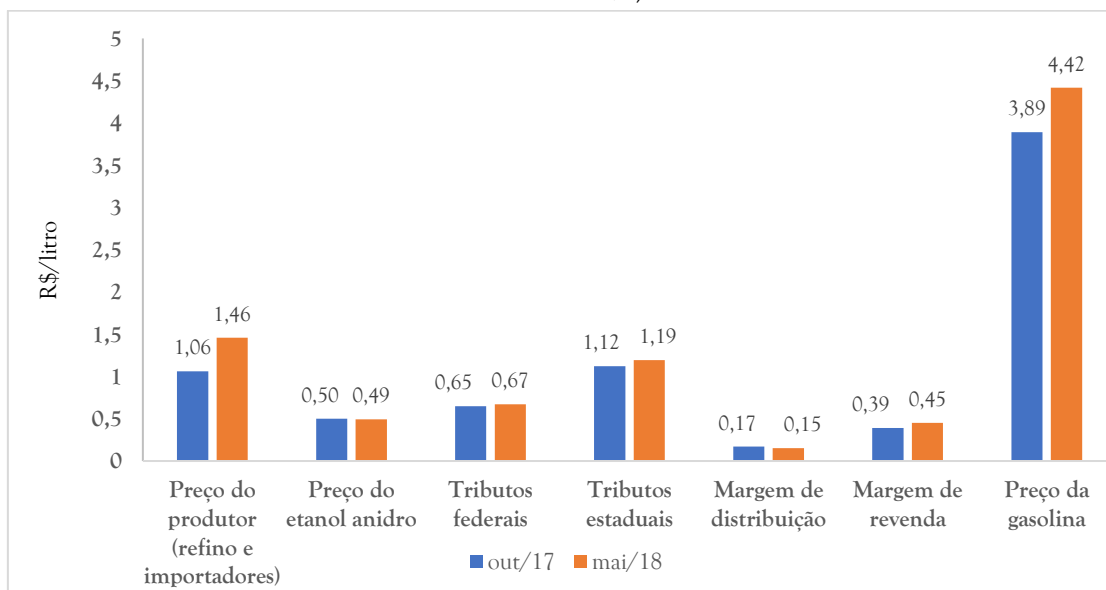


elevação dos tributos federais e dos impostos estaduais. O governo federal, em julho de 2017, eleva a alíquota do PIS e da Cofins para a gasolina em R\$ 0,41 por litro e para o diesel em R\$ 0,21, além de um aumento de R\$ 0,01 para o etanol anidro. Em setembro de 2017, dezoito governos estaduais sobem as alíquotas de ICMS sobre os combustíveis (GUIMARÃES, 2017).

Em todo caso, essa elevação não tem um impacto mais significativo por conta da relativa estabilidade do preço do petróleo Brent e da taxa de câmbio – o barril Brent oscila próximo a faixa de R\$ 165 no período – e consequentemente do preço do produtor.

Todavia, a partir daquele mês, o cenário se altera completamente e os preços dos derivados passam a crescer de forma desenfreada. Em relação à gasolina, o Gráfico 1 mostra que os preços do litro saem de R\$ 3,89 em outubro de 2017 para R\$ 4,42 em maio de 2018, um crescimento de 13,5%. Nesse período, os componentes que apresentam maior expansão são (i) o preço do produtor, com R\$ 0,40 por litro (37,6%); (ii) os tributos estaduais, com R\$ 0,07 por litro (6,5%) e; (iii) a margem de revenda com R\$ 0,06 por litro (15,4%).

**Gráfico 1 – Evolução dos componentes do preço da gasolina (out.2017 e mai.2018)**



Fonte: MME. Elaboração Ineep.

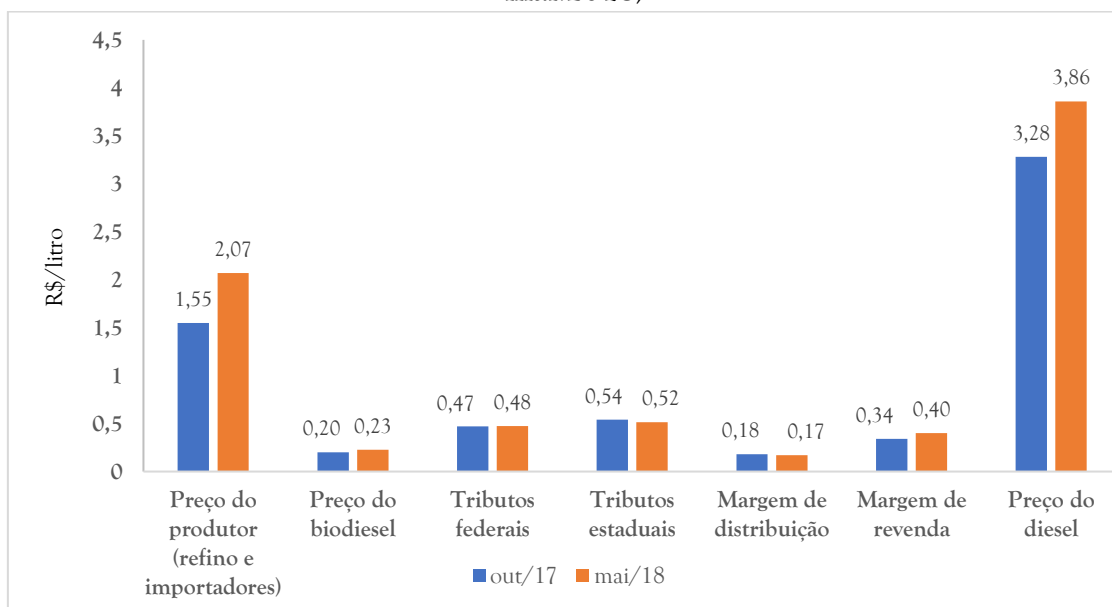
A margem da revenda se aproveita do aumento dos preços ao longo da cadeia dos derivados para elevar suas margens de R\$ 0,39 para R\$ 0,45 por litro, entre outubro de 2017 e maio de 2018.

No caso dos tributos estaduais, cabe destacar que esse aumento é bastante influenciado pelo comportamento dos governos do Centro-Oeste e do Nordeste<sup>14</sup>, onde as alíquotas incidentes sobre a gasolina sofrem alterações entre o último trimestre de 2017 e o primeiro de 2018. Nessas regiões, os tributos cobrados na gasolina sobem, respectivamente, R\$ 0,15 por litro e R\$ 0,06 por litro. Ou seja, embora os impostos estaduais tenham contribuído para o aumento do preço da gasolina, estes estão concentrados espacialmente com um peso inferior em relação aos outros dois componentes (PAMPLONA, 2018).

No entanto, indubitavelmente, o crescimento do preço do produtor é o que mais afeta os reajustes do valor da gasolina. Entre outubro de 2017 e maio de 2018, esse componente salta de R\$ 1,06 para R\$ 1,46 por litro, sendo responsável por 75,4% do aumento na bomba de gasolina. De certa forma, revendedores e os governos usufruem dessa expansão do preço do produtor se apropriando de uma parcela maior da renda dos combustíveis às custas dos consumidores.

Analogamente ao preço da gasolina, o do óleo diesel tem um comportamento similar em função basicamente do aumento da margem de venda e dos valores cobrados pelos produtores do diesel. O Gráfico 2 mostra que, de outubro de 2017 a maio de 2018, o preço do litro do óleo diesel S-10 aumenta 17,6%.

**Gráfico 2 – Evolução dos componentes do preço do óleo diesel S-10 (out.2017 e mai.2018)**



Fonte: MME. Elaboração Ineep.

<sup>14</sup> Quanto ao Nordeste, nesse intervalo, dois estados elevam as alíquotas do ICMS sobre a gasolina: o Piauí (de 27% para 31%) e o Maranhão (de 27% para 28%).

A margem da revenda cresce de R\$ 0,34 para R\$ 0,40 por litro, (18,2% maior), enquanto que o custo do produtor sobe de R\$ 1,55 para R\$ 2,07 por litro (33,5% maior). Com efeito, dos R\$ 0,58 de aumento do óleo diesel, R\$ 0,52 são oriundos do preço do produtor. Assim, a participação deste componente no valor total do diesel sai de 47,3% em outubro de 2017 para 53,6% em maio de 2018. Os demais componentes têm variação irrisória nesse período.

Novamente nesse caso, os revendedores se beneficiam do crescimento do preço do produtor e da sua política de reajuste frequente para aumentar as margens frente a uma perda de bem-estar para o consumidor mais geral.

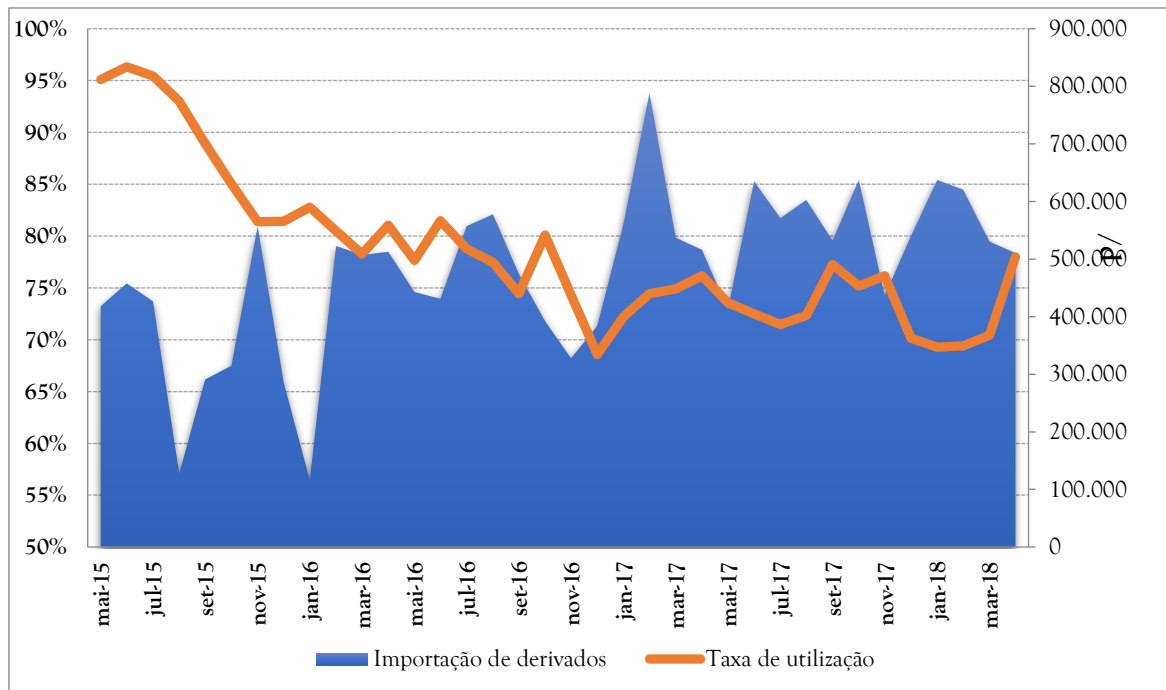
Mas, qual a razão da alta dos preços dos produtores tanto para a gasolina, como para o diesel?

A explicação se encontra na elevação da cotação do petróleo Brent que cresce 33,9%, entre outubro de 2017 e maio de 2018, e na forte desvalorização cambial fazendo com que, em reais, esse crescimento fosse de 52,7% (o valor do barril sobe de R\$ 183,46 para R\$ 280,21). Como, por um lado, a nova política de preços da Petrobras sob a gestão Parente repassa quase que instantaneamente as variações do Brent para os preços internos e, por outro, há um crescimento da participação dos importadores no mercado de derivados nacional, o Brent se torna a principal referência para a determinação do preço do produtor no curtíssimo prazo.

Essa nova política de preços traz consigo uma mudança na gestão da área de refino da Petrobras que, como resultado, abre espaço para maior atuação dos importadores. Explica-se: além da nova paridade dos preços que torna o custo do produto interno competitivo com o do importado, a Petrobras reduz o fator de utilização do seu parque de refino deixando de atender parte do mercado interno e, necessariamente, obrigando a compra de derivados no exterior.

Como fica evidente no Gráfico 3, ao mesmo tempo em que ocorre a redução da taxa de utilização das refinarias, observa-se um crescimento das importações de derivados. Entre maio de 2015 e setembro de 2016 – imediatamente antes à implementação da nova política de preços da Petrobras – o fator médio de utilização das refinarias atinge uma taxa de 83,2% e a média das importações de derivados se situam em 412,6 mil barris equivalentes de petróleo por dia (bep/d). No período subsequente, de outubro de 2016 a maio de 2018, o fator médio de utilização do parque de refino da Petrobras se reduz para 73,5%, enquanto que a média das importações sobem ao patamar de 535,3 mil bep/d. Ou seja, entre os dois períodos, a utilização das refinarias cai praticamente dez pontos percentuais e as compras de derivados no exterior se ampliam em 122,7 mil bep/d.

**Gráfico 3 – Importação de derivados e taxa de utilização das refinarias da Petrobras (mai.2015 – abr.2018)**



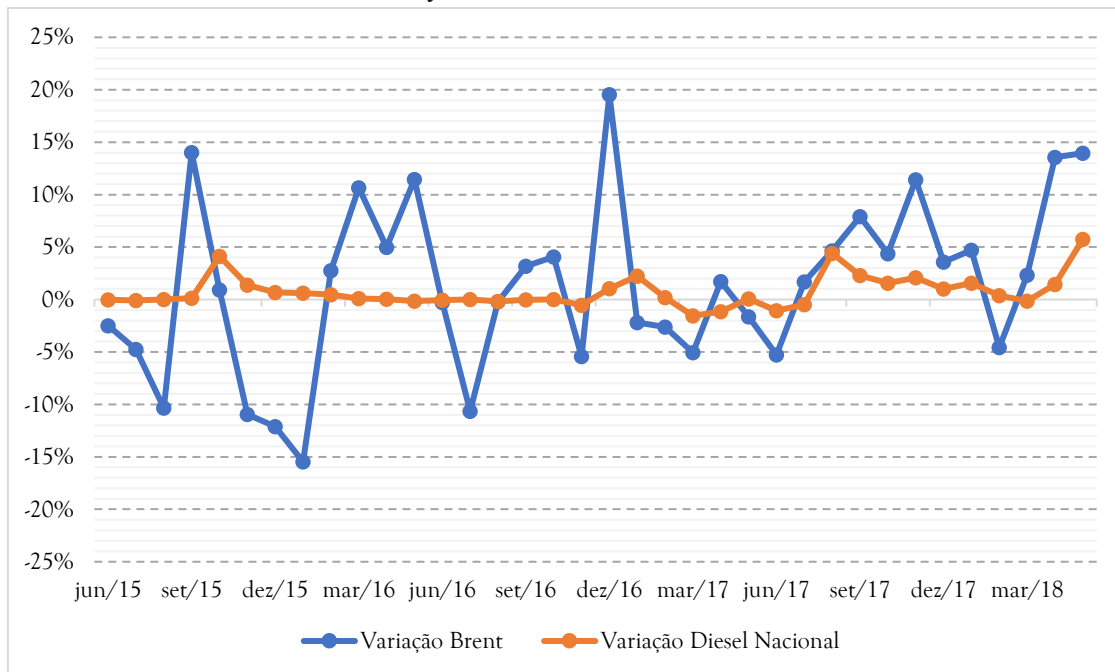
Fonte: ANP e MME. Elaboração Ineep.

Essas duas variáveis têm pressionado ‘para cima’ a formação do preço dos combustíveis no país, uma vez que o valor internacional do barril dispara em 2018; e, com a maior participação das importações, reduz a capacidade de controle dos preços por parte Petrobras. No caso do diesel, esse cenário é ainda mais dramático em função do aumento mais intenso das importações em relação a outros combustíveis. Um dado que comprova isso é o da participação do diesel no total de derivados importados: na média, cresce de 33,1%, entre maio de 2015 e setembro de 2017, para 46,3%, entre outubro de 2017 e maio de 2018.

O Gráfico 4 mostra como, a partir de 2017, o ritmo das variações no preço do diesel passa a ocorrer numa velocidade muito maior do que no período anterior e cada vez mais atrelado ao preço do barril de petróleo. Entre maio de 2015 e setembro de 2016, somente em uma ocasião o diesel tem uma oscilação fora da faixa entre -1% e 1%, quando seu preço cresce 4% em outubro de 2015. Entre outubro de 2016 e abril de 2018, ocorrem dez mudanças fora dessa faixa em apenas dezenove meses, ou seja, em 52,6% dos meses há uma alteração significativa dos preços dos derivados. Esse dado atesta o crescimento da volatilidade dos preços internos.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> O ex-ministro da Fazenda, Nelson Barbosa, numa postagem publicada pelo blog do Instituto Brasileiro de Economia (Ibre) da FGV ressalta que, depois de outubro de 2016, a nova política da Petrobras interrompe o movimento de “suavização” dos reajustes de preços em relação ao barril internacional do petróleo. Nas suas palavras, “a adoção de reajustes diários de combustíveis por parte da Petrobras representou uma tentativa de mudança estrutural do padrão de suavização vigente nos últimos dezoito anos, além de indicar que as razões

**Gráfico 4 – Variação mensal do barril do diesel nacional e do petróleo Brent (jun.2015 – mai.2018)**



Fonte: U.S Energy Information Administration e ANP. Elaboração Inep.

Como observado, os acréscimos no preço da gasolina e do óleo diesel se derivam das variações positivas no custo do produtor nacional e importado e, conseqüentemente, das margens da revenda que respondem à acelerada subida das cotações internacionais dos valores do petróleo e de seus derivados. Essas informações comprovam que o preço do óleo diesel brasileiro incorpora a volatilidade estrangeira e se eleva em um percentual (33,5%) muito próximo ao acréscimo verificado no preço internacional do barril de petróleo.

Após as greves, embora não haja uma alteração estrutural na determinação dos preços, medidas emergenciais são adotadas pelos atores envolvidos no setor, principalmente os governos e a Petrobras, a fim de interromper o seu movimento altista. A nova postura de tais altera o curso dos preços do diesel e gasolina no período posterior a maio de 2018, como se observa na próxima subseção.

### 3.2. Os preços dos derivados após a greve dos caminhoneiros e petroleiros

Como forma de encontrar uma saída para a greve dos caminhoneiros, o governo federal se compromete com os grevistas a promover um desconto de R\$ 0,46 por litro no preço do diesel. A fim de atender essa demanda, o governo federal estabelece, em junho de 2018, um programa de subvenção que permite a

diesel/Brent e gasolina/Brent deveriam se mover permanentemente para um patamar mais elevado devido a mudanças da tributação e das margens de lucro da empresa” (BARBOSA, 2018).

compensação aos comercializadores de óleo diesel em até R\$ 0,07 por litro. Em agosto, o programa foi atualizado, como apontam Araújo e Graner (2018):

O governo se comprometeu a pagar até R\$ 0,30 por litro como subsídio à Petrobras e às importadoras. Esse valor varia conforme os preços de referência atualizados diariamente pela Agência Nacional de Petróleo (ANP). Com o real menos desvalorizado e a diminuição do petróleo, abre-se espaço para uma leve queda nos preços nas refinarias (ARAÚJO; GRANER, 2018).

Além disso, o governo federal e o Congresso Nacional chegam a um acordo para zerar a Cide sobre diesel – cujo custo era de R\$ 0,05 por litro (FERRAZ, 2018). Considerando também a redução do PIS e Cofins em R\$ 0,10 por litro, há uma redução em R\$ 0,15 por litro da tributação federal sobre o diesel.

No mesmo período, vários governos estaduais efetuam reduções no preço médio ponderado final (PMPF) que é o valor de referência sobre o qual é cobrado o ICMS do diesel. Alguns estados, como o Rio de Janeiro e Mato Grosso do Sul, baixam a alíquota do ICMS ao piso permitido pelo governo (12%) e quinze unidades da federação realizam descontos nos seus PMPF (PAMPLONA, 2018).

Pelo lado da Petrobras, nota-se um movimento de ampliar o fator de utilização das suas refinarias, deslocando os importadores de derivados do mercado interno. Depois de atingir o piso de 69% em fevereiro de 2018, a Petrobras já passa a utilizar 80% da sua capacidade de refino, em julho do mesmo ano, o que significou um aumento de 243,5 mil bep/d no processamento de derivados.

Essas medidas permitem que o preço do litro do óleo diesel S-10 chegue a R\$ 3,46 em junho de 2018 – uma redução de R\$ 0,40 – ficando muito próximo da meta prometida pelo governo, mesmo com o preço do barril do petróleo Brent em reais se mantendo num patamar relativamente alto (R\$ 285,04).

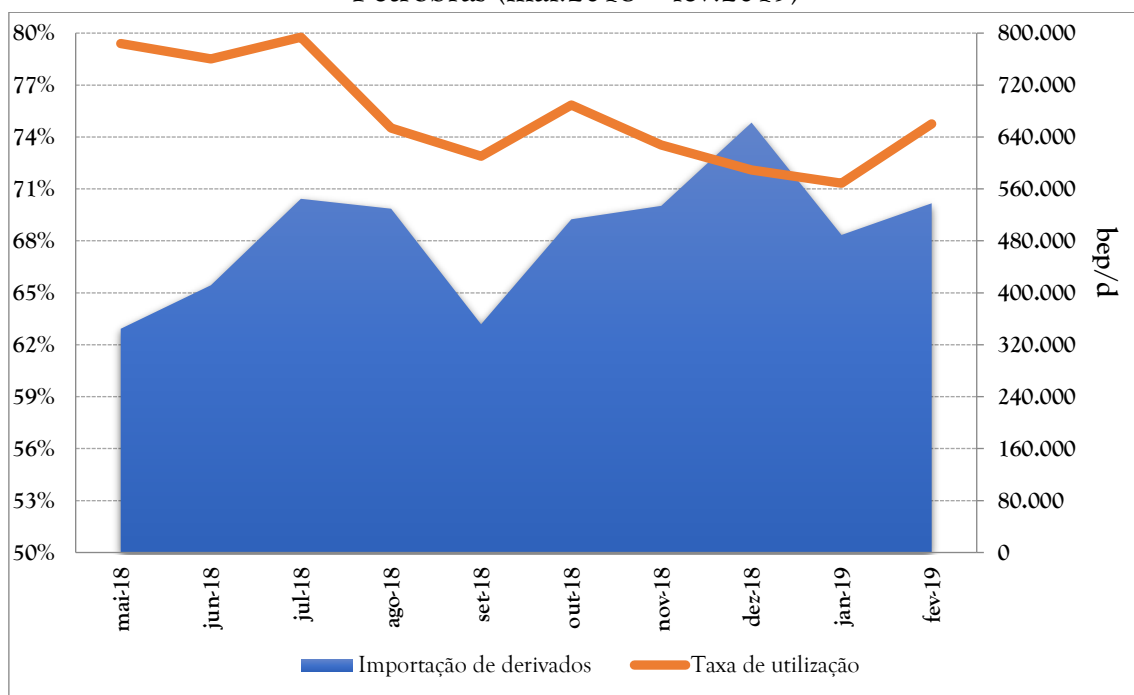
A partir de novembro de 2018, um outro movimento que passa a dar um fôlego ao processo desinflacionário do diesel é a queda do preço do barril internacional do petróleo num cenário de maior estabilidade cambial. Todavia, ao invés de repensar de forma mais estrutural a dinâmica de preços dos derivados, os atores desse mercado se aproveitam para reverter o esforço que havia sido feito até então a fim de diminuir o preço do diesel.

Primeiro, em novembro de 2018, os estados de Alagoas, Amazonas, Amapá, Ceará, Goiás, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Rio Grande do Sul, São Paulo e o Distrito Federal elevam o PMPF do diesel, sendo que maiores impactos desta iniciativa são verificados no Ceará (de R\$ 3,25 para R\$ 3,58 por litro) e no Rio de Janeiro (de R\$ 3,42 para R\$

3,67). Segundo, o programa de subvenção, finalizado em dezembro de 2018, não é renovado em 2019. E, terceiro, paulatinamente a Petrobras coloca outra vez em prática a subutilização das suas refinarias, estimulando a entrada de importações de derivados.

Depois da utilização da capacidade das refinarias chegar a 78,0%, entre maio e agosto de 2018, esta baixa para 73,4% entre setembro de 2018 e janeiro de 2019. As importações após caírem para 457,6 mil bep/d, na média entre maio e agosto de 2018, sobem para 514,6 mil bep/d no período seguinte (setembro de 2018 a janeiro de 2019) (ver Gráfico 5).

**Gráfico 5 – Importação de derivados e taxa de utilização das refinarias da Petrobras (mai.2018 – fev.2019)**



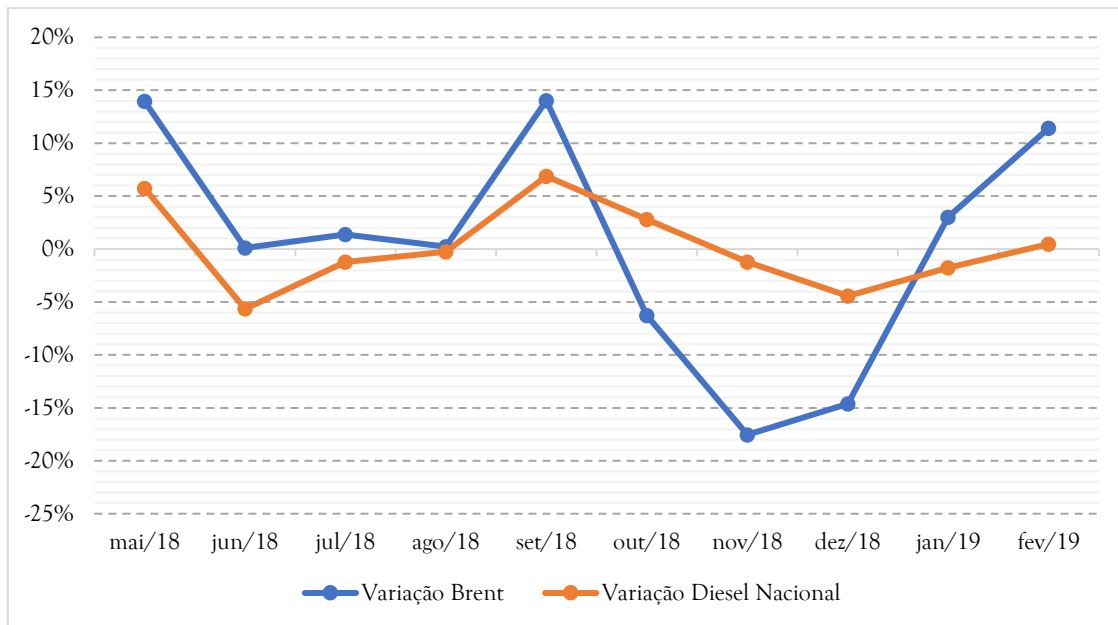
Fonte: U.S Energy Information Administration e ANP. Elaboração Ineep.

O fim da política de subvenção, o aumento da tributação estadual, as crescentes compras de derivados de exterior e a manutenção da política de refino da Petrobras retomam a estrutura de reajuste do preço do período anterior à greve dos caminhoneiros. Ou seja, a variação dos preços dos derivados no Brasil novamente fica refém do que acontecer com o barril de petróleo Brent.

Como mostra o Gráfico 6, a trajetória dos preços nacionais do diesel continua acompanhando a do Brent.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> A maior volatilidade dos preços não ocorre na mesma intensidade, até setembro, em função do programa de subvenção de comercialização do óleo diesel que permite a Petrobras manejar os preços que saem da refinaria de forma mais flexível.

**Gráfico 6 – Variação mensal do barril do diesel nacional e do petróleo Brent (mai.2018 – fev.2019)**



Fonte: U.S Energy Information Administration e ANP. Elaboração Ineep.

A diferença é que, desde setembro de 2018, o preço internacional do petróleo cai de forma vertiginosa, inclusive em reais, uma vez que, apesar de uma pequena instabilidade durante o período eleitoral, a taxa de câmbio não apresenta grandes oscilações entre maio de 2018 e janeiro de 2019. Por isso, a redução do preço do Brent em dólar é repassada quase que integralmente para a moeda nacional. Naquele interim, o preço do barril do petróleo Brent se desvaloriza em 21,1% decrescendo de R\$ 280,20 para R\$ 221,01.

Portanto, desde o fim da greve dos caminhoneiros, verifica-se a queda dos preços do diesel, mas por canais diferentes: (i) até agosto de 2018, devem-se às medidas conjuntas realizadas pela Petrobras e pelos governos federal e estaduais para resolver o imbróglio da greve dos caminhoneiros e; (ii) a partir de setembro, responde à redução do preço internacional do barril de petróleo.

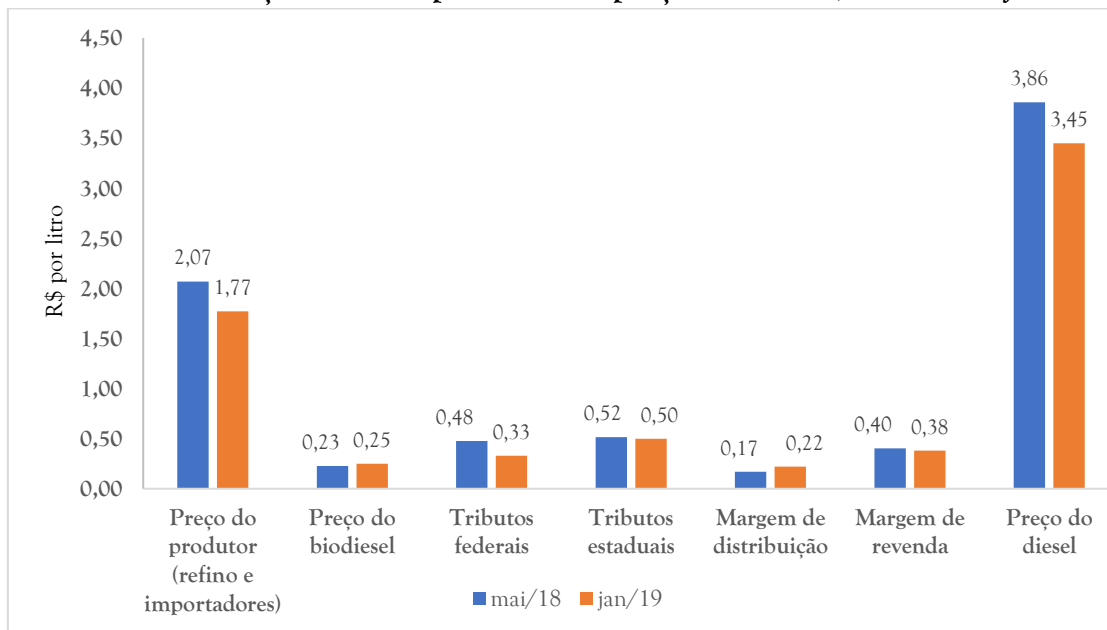
O Gráfico 7 aponta que, entre maio de 2018 e janeiro de 2019, o preço do litro do diesel apresenta uma queda mais acentuada de R\$ 0,41 (-10,6%), saindo de R\$ 3,86 para R\$ 3,45, sendo que o principal componente responsável por essa queda é o preço do produtor. No entanto, as contribuições e taxas federais também contribuem significativamente para a trajetória descendente do custo do diesel na bomba, em razão da redução dos tributos sobre o diesel, já mencionados anteriormente.

No sentido oposto, os governos estaduais no final de 2018 se valem da queda do preço do barril de petróleo Brent para novamente elevarem o ICMS e é



por isso que, ao longo do período analisado, o custo dos impostos estaduais no preço do diesel diminuiu somente de R\$ 0,52 para R\$ 0,50 por litro. Os distribuidores, por seu turno, têm um forte crescimento de suas margens que mais que compensa a redução ocorrida até a crise dos caminhoneiros. Entre maio de 2018 e janeiro de 2019, as suas margens crescem de R\$ 0,17 para R\$ 0,22 por litro. Mesmo assim, a redução do custo do produtor em R\$ 0,30 por litro (-14,5%) e dos tributos federais em R\$ 0,15 por litro (-30,5%) puxam o preço do diesel para baixo no período mencionado.

**Gráfico 7 – Evolução dos componentes do preço do diesel (mai.2018 e jan.2019)**



Fonte: MME. Elaboração Ineep.

Como a pauta da greve dos caminhoneiros foca a questão do diesel, não são adotados, no caso da gasolina, os mesmos instrumentos para controlar o seu preço, com exceção da queda de importações.<sup>17</sup> A Petrobras continua aplicando a política de reajustes frequentes, de um lado, e o governo federal não propõe nenhuma política estruturada, além de ações paliativas, para conter o preço deste derivado, de outro. Além disso, os estados buscam aumentar os PMPF da gasolina como forma de compensar a redução das alíquotas e dos PMPF do diesel, como detalham Pamplona e Vettorazzo (2018):

No início de julho, 15 estados elevaram o PMPF da gasolina (...). Destes, 13 haviam reduzido o preço de referência para a tributação do óleo diesel (...). ‘Ninguém ainda perdeu muito no diesel. Mas quem perdeu ganhou mais na gasolina’, disse o presidente da Fecombustíveis (federação que representa os postos), Paulo Miranda. Os maiores aumentos no preço para o cálculo do ICMS

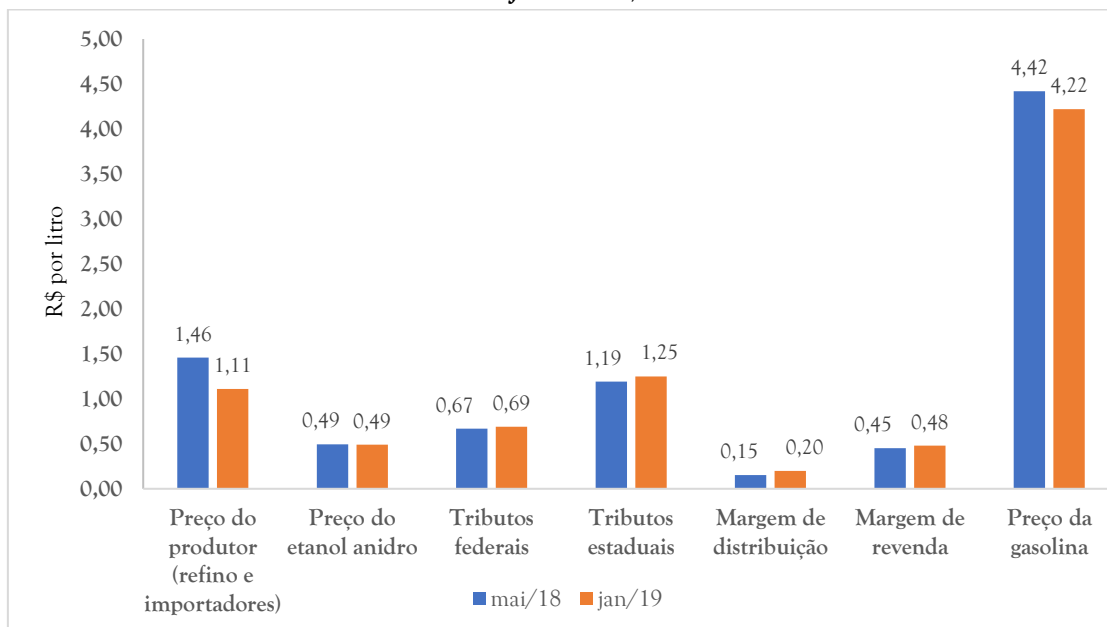
<sup>17</sup> Segundo a ANP, entre maio e agosto, as importações de gasolina caem de 38,3 mil bep/d para 25,9 mil bep/d.

sobre a gasolina em julho foram verificados em Goiás (R\$ 0,3578 por litro), Rio Grande do Sul (R\$ 0,3592) e São Paulo (R\$ 0,317). Nos três casos, os ganhos com a alta da gasolina devem ser superiores às perdas com a redução no ICMS do diesel (PAMPLONA; VETTORAZZO, 2018).

Dessa forma, a flutuação do preço da gasolina não responde da mesma forma que a do diesel a partir de maio de 2018. Contudo, por conta da queda do valor do barril de petróleo no final do ano, o custo da gasolina também decresce, mas numa intensidade menor do que o do diesel.

Como mostra o Gráfico 8, há uma queda de R\$ 0,20 (-4,5%) no preço do litro da gasolina, saindo de R\$ 4,42 em maio de 2018 para R\$ 4,22 em janeiro de 2019.

**Gráfico 8 – Evolução dos componentes do preço da gasolina (mai.2018 e jan.2019)**



Fonte: MME. Elaboração Ineep.

Nesse período, apenas o preço do produtor diminuiu em R\$ 0,35 (23,9%), todos os demais componentes apresentam estagnação ou expansão com destaque para (i) os tributos estaduais, que tem um crescimento de R\$ 0,06 por litro (4,8%) e, (ii) as margens de distribuição cuja ampliação do seu valor é de R\$ 0,05 por litro (30,7%).

Como observado, os governos estaduais utilizam os tributos da gasolina para mais do que compensar a queda de arrecadação do diesel. Nos últimos dois

anos (janeiro de 2017 e 2019), a participação do ICMS na composição do preço da gasolina salta de 27,7% para 29,6%.<sup>18</sup>

Os distribuidores se aproveitam da queda do preço internacional do barril do petróleo, que afeta o custo do produtor, para recuperar as margens do período anterior. Entre janeiro de 2017 e maio de 2018, as margens dos distribuidores são encolhidas de R\$ 0,20 para R\$ 0,15 por litro. Todavia, em janeiro de 2019, após a queda do preço do produtor, as margens dos distribuidores alcançam novamente o valor de R\$ 0,20 por litro.

Esses aumentos não são sentidos no preço da gasolina pela redução do preço do produtor que passa de R\$ 1,46 o litro para R\$ 1,11. Diferente do período anterior, a política de reajuste frequente tem auxiliado na redução do preço da gasolina por conta da redução na cotação do Brent. Todavia, qualquer mudança no “humor” do mercado global de petróleo pode reverter esse movimento.

Com o fim dos mecanismos fiscais compensatórios (subvenção da comercialização do diesel e alteração do PMPF) e dada a manutenção da política de reajuste da Petrobras, a cotação internacional do preço do barril de petróleo volta a dar o ‘tom’ na definição do valor dos combustíveis. Assim, a volatilidade dos mercados internacionais de *commodities* e as mudanças abruptas de custo devem continuar caracterizando a trajetória dos preços dos derivados no Brasil. Isso num cenário em que a Petrobras deve ter, progressivamente, menor controle do mercado nacional, tendo em vista a redução do uso do seu parque de refino, a possibilidade de venda das refinarias e a maior abertura para as importações.

Embora os tributos constituam um elemento importante para a formação do preço dos derivados no Brasil e a gestão de políticas fiscais possam ajudar a lidar com momento de volatilidade do mercado de petróleo, é o produtor (Petrobras e importadores) que, em última instância, acaba “direcionando” a maior parcela dos preços dos derivados no Brasil, principalmente do diesel.

Como já observado, a determinação do preço do produtor não diz respeito apenas à Petrobras, embora esta tenha o monopólio *de facto* do processamento de petróleo no Brasil. Há um conjunto de atores importantes nesse segmento como os importadores que concorrem com a Petrobras para abastecer o mercado interno,

---

<sup>18</sup> Desde janeiro de 2017, logo após a implementação da nova política de preços da Petrobras, o custo do ICMS por litro de gasolina já cresceu mais de 20%, saindo de R\$ 1,04 para R\$ 1,25. Ou seja, a nova regra de reajustes frequentes num mercado volátil, como o de petróleo, tem sido utilizado pelos governos para aumentar sua arrecadação com a gasolina.

bem como os operadores estrangeiros de petróleo que podem se interessar por participar do mercado de refino brasileiro.<sup>19</sup> Este é o tema da próxima seção.

#### 4. A economia política dos preços dos derivados no Brasil: a Petrobras, as operadoras estrangeiras e os importadores de derivados

A seção anterior evidencia que, embora vários fatores influenciem na trajetória do preço dos derivados, a maior parte das variações ocorridas no último triênio se deve ao custo do produtor (nacional e do importador). Isso responde às oscilações do preço internacional do petróleo que, de um lado, serve como referência para reajuste dos preços do principal produtor nacional, a Petrobras – dada a atual política da companhia – e, de outro, é o principal componente de mudanças do custo dos importadores.

Na medida em que os preços do petróleo no mercado internacional e dos derivados caem, como aconteceu em 2015 e agora no fim de 2018, essa política não se mostra nociva. Contudo, quando os preços retomam o crescimento, por exemplo entre meados de 2017 e de 2018, os efeitos dessa política se manifestam de forma dramática.

Mais grave ainda é que, além de associar seus preços aos do barril do petróleo internacional, a Petrobras reduz o fator de utilização do seu parque de refino em favor dos importadores de derivados, justamente num momento de retração do mercado nacional de derivados por causa da recessão econômica. Isso faz com que o mercado brasileiro fique ainda mais vulnerável aos preços internacionais. E, isso talvez se explique pelo fato de a estatal brasileira buscar a criação de um ambiente favorável – com a formação de uma maior capacidade ociosa do parque de refino – para atrair novos investidores na abastecimento nacional (GABRIELLI DE AZEVEDO, 2016).<sup>20</sup> Essa “marcha forçada” dos preços favorece possíveis investidores do setor petróleo, bem como os importadores de combustíveis.

Tal estratégia chama a atenção ao reduzir o poder de mercado de Petrobras, ou seja, “a Petrobras abdica de sua posição de *price maker* (formador de preço) – que lhe possibilitava manter maiores margens – para adotar uma posição de *price taker* (tomador de preço) num mercado claramente oligopolizado” (PINTO; LEÃO, 2018).

---

<sup>19</sup> Isso sem se esquecer dos consumidores que acabam sendo os principais impactados pelas flutuações nos preços da gasolina e do diesel. No entanto, esse importante agente do mercado de derivados não é tema de discussão desse Texto para Discussão.

<sup>20</sup> No primeiro trimestre de 2019, a Petrobras divulgou ao mercado um programa de desinvestimento no refino, colocando à venda sete de suas refinarias (Refap, Repar, Regap, Reman, Rlam, RNEST e Lubnor), além da Unidade de Xisto localizada no Paraná (SFREDO, 2019).

Além dos importadores que, como demonstrado anteriormente, tem ocupado cada vez mais o mercado de distribuição brasileiro, essa estratégia da Petrobras pode beneficiar outros atores, principalmente aqueles que já possuem atuação na exploração e produção e na distribuição do mercado brasileiro, propensos a atuar de forma integrada no país.

Nesse contexto, podem-se apontar como potenciais interessadas para ingressar nas refinarias da Petrobras, empresas como: (i) a Shell, que é operadora de campos petrolíferos brasileiros e distribuidora de derivados há mais de uma década; (ii) a malaia Petronas, que já está na cadeia de distribuição de lubrificantes e recentemente comprou campos de exploração de petróleo no país<sup>21</sup> e; (iii) a francesa Total bem como a chinesa CNPC, que recentemente adquiriram ativos de exploração e produção bem como de distribuição no Brasil. Leão e Puty (2018) chamam a atenção desse movimento para o caso da companhia chinesa:

(...) em março de 2018, a PetroChina (subsidiária da CNPC) comprou 30% da TT Work, empresa brasileira dona da distribuidora Petronac, além dos terminais Tecomb. (...) essa compra somada às informações de que a CNPC estaria interessada em adquirir ativos de refino da Petrobras demonstra o interesse da estatal chinesa em atuar de forma integrada no Brasil (LEÃO; PUTY, 2018, p. 26).

Portanto, não restam dúvidas que (i) a produção nacional e a utilização do parque de refino têm perdido espaço para as importações de derivados de petróleo e (ii) a Petrobras tem aberto mão do seu papel de grande protagonismo do setor em detrimento de outros atores, podendo sinalizar uma facilitação para a aquisição de refinarias brasileiras para operadoras estrangeiras.

Todavia, isso não seria necessário dada a atual estrutura da indústria petrolífera brasileira. Como o Brasil possui autossuficiência na produção de petróleo cru e uma elevada capacidade de atendimento da demanda por derivados por meio do parque de refino nacional<sup>22</sup>, o custo interno de produção poderia ter um certo peso na determinação dos preços internos das refinarias. Com isso, eles teriam

---

<sup>21</sup> “A Petrobras anunciou nesta quinta-feira que fechou acordo de 1,29 bilhão de dólares com a Petróleo, da Malásia, para a venda de 50 por cento dos direitos de exploração e produção do campo de Tartaruga Verde. BM-C-36) e do Módulo III do campo de Espadarte” (SAMORA, 2019).

<sup>22</sup> “Diferente dos EUA que contam com um mercado interno de abastecimento bastante concorrencial, o Brasil constitui, ao longo da história, um mercado bastante concentrado. Standard Oil e Shell, que estão no país desde os primeiros anos do século passado, assumem um papel fundamental na distribuição de derivados, sem grande papel, nem no refino, nem na produção, mas fortes na importação de combustíveis. Estes dois setores, que exigiam grandes investimentos e maiores riscos, acabam assumidos pela Petrobras que, com seu sucesso exploratório e compromisso com o abastecimento do país, monta um sistema integrado, em que o volume de produção nacional de petróleo é semelhante à sua capacidade de refino, que é também compatível com o tamanho da demanda brasileira de derivados” (GABRIELLI DE AZEVEDO, 2018).

condições de responder também à estrutura de custos e receitas da Petrobras e não somente à variação do petróleo Brent (PINTO; LEÃO, 2018).

Ademais, essa postura da Petrobras tem limitado os seus potenciais ganhos pelo fato da estatal brasileira ser uma empresa integrada. Primeiro, porque como mostra um estudo clássico de Penrose (1968), a integração vertical da cadeia de petróleo e gás permitem lidar com as imperfeições de mercado, e incerteza de rentabilidade e acesso a oferta de petróleo, entre outros.

Segundo, pois os custos mais baixos da produção e a integração dos diferentes elos da cadeia do setor petróleo permitiriam a Petrobras uma gestão mais flexível dos seus preços e contrabalançar a rentabilidade dos diferentes segmentos de atuação. Sauer e Rodrigues (2016) detalham esse argumento:

Como empresa integrada de energia, as receitas da Petrobras não têm somente vinculação direta com o preço internacional do barril, mas também com os preços dos combustíveis no mercado interno, que deveriam acompanhar os preços internacionais, segundo a lei, e também as suas atividades no setor elétrico, gás natural e outras fontes (...). Outras empresas de petróleo se converteram em empresas integradas com o objetivo de se beneficiar, simultaneamente, das atividades de exploração e produção de petróleo, sendo capazes assim de gerar elevados excedentes econômicos, e também da atuação em outros setores, como o gás natural, fontes renováveis, eletricidade e petroquímica, tornando-as capazes de estabilizar suas receitas, embora sob lucros médios, típicos do capitalismo concorrencial (SAUER; RODRIGUES, 2016, p. 214).

Vários tem sido os pretextos utilizados para justificar a menor participação da Petrobras no segmento do refino, como a otimização do uso das refinarias<sup>23</sup> para aumentar a participação de produtos de maior valor agregado (como gasolina) no volume processado, a possibilidade de ampliação da rentabilidade da empresa por meio das exportações de petróleo cru e possíveis dificuldades financeiras do

---

<sup>23</sup> Segundo Aepet (2017b), a gerência de refino da Petrobras teria organizado esse argumento da seguinte forma: “a capacidade e a utilização da destilação são normalmente o que divulgamos como capacidade e uso do refino, o que pode gerar interpretações distorcidas. Se o processo parasse na destilação, para cada barril de petróleo, teríamos aproximadamente um terço de diesel. A maior parte viraria óleo combustível, cujo valor de venda é menor que o do petróleo. Para melhorar o resultado, as refinarias dispõem de unidades de conversão: as de Coqueamento, que geram diesel, e as de Craqueamento Catalítico (FCC), que geram gasolina. Essas unidades também geram frações mais pesadas, mas aumentam significativamente o rendimento de diesel e gasolina da refinaria. Por fim, os produtos passam pelas unidades de tratamento, para garantir a qualidade e adequação ao uso final (motores, fornos, turbinas...). Mas, no nosso parque de refino, temos uma capacidade de destilação maior que a capacidade de conversão e tratamento. O que quer dizer que a rentabilidade da nossa produção é limitada pela capacidade de conversão, pois, como já vimos, se usássemos apenas o processo de destilação, gerariamos uma quantidade grande de produtos com baixo valor comercial”.

segmento do refino. No entanto, quando analisados mais atentamente, nenhum desses argumentos sustentam a política de subutilização das refinarias.

Primeiro, não se observa um crescimento significativo, no período recente, da participação da gasolina e do diesel no portfólio de derivados produzidos pela Petrobras. Entre 2015 e 2018, a participação de óleo combustível varia na faixa de 12% a 14%, a de diesel na de 40% a 43% e a de gasolina na de 19% para 22%. Isso é constatado também pela Aepet (2017b), quando afirma que “a ociosidade das refinarias da Petrobrás não se restringe às unidades de destilação, também [as] unidades de conversão e tratamento estão ociosas – as que produzem gasolina e diesel – [num nível] similar à destilação”.

Segundo, desde 2017, há uma mudança no mercado internacional de petróleo em que os derivados mais pesados (como o óleo combustível e o diesel) ganharam valor agregado em relação aos mais leves (como a gasolina), como explica Braga (2018):

No ano de 2017 dois eventos podem ser destacados como tendo impacto global no mercado de petróleo o primeiro deles, o acordo de cotas de produção da OPEP e o segundo deles a crise econômica na Venezuela. Ambos eventos tiveram reflexo direto na disponibilidade de petróleo do tipo pesado no mercado. Primeiramente os cortes de produção da OPEP foram concentrados nos petróleos mais pesados, com menor valor comercial e no caso da Venezuela, a maior parte do seu petróleo produzido é pesado, portanto se há queda na produção do país, há diminuição da oferta de óleos pesados. Desta forma as refinarias passaram a processar menos óleos pesados o que se refletiu, num momento seguinte na queda de produção de produtos residuais que por fim, fez com que seus valores subissem fazendo subir assim as margens de refino para os óleos pesados. (...) podemos notar como o diferencial do óleo combustível de baixo enxofre na costa do golfo se fortaleceu no período (BRAGA, 2018, p. 35).

O próprio Braga (2018) alerta que, a partir do aumento da demanda por petróleo mais pesado, há uma diminuição no diferencial entre o valor do óleo diesel (também do óleo combustível) em relação à gasolina. Nesse cenário, dada a elevada concentração do mercado nacional de derivados, seria vantajoso para a Petrobras produzir derivados, mesmo aqueles mais pesados ao invés de reduzir a taxa de utilização das suas refinarias.

Terceiro, quanto aos ganhos excepcionais com as exportações de petróleo cru, Pinto (2018) apresenta um modelo que contesta essa informação, uma vez que

“para cada litro de derivado produzido a Petrobras lucra R\$ 0,65, ao passo que para cada litro de petróleo exportado a empresa lucra R\$ 0,59”.<sup>24</sup>

Quarto, em relação ao refino, cabe ressaltar que, embora a carga processada incorpore as mudanças nas cotações do preço do petróleo Brent, esse é apenas um valor de referência que representa o custo de oportunidade relativo à transferência do petróleo cru às refinarias. Para fins de resultados corporativos, no entanto, o que vale é a diferença entre os preços de venda do derivado e o custo da produção da carga processada. Nos momentos em que o preço do petróleo internacional se eleva (ou baixa), o valor de transferência acompanha de forma correspondente, afetando os resultados segmentados. Em relação ao resultado corporativo, no entanto, os custos de produção do petróleo não seguem diretamente os preços de mercado, dependendo muito mais do capital já investido, da produtividade dos campos e dos custos operacionais domésticos, que não seguem instantaneamente as variações do Brent, apesar de manter uma relação de longo prazo com este.

Portanto, o fato é que a Petrobras deliberadamente provocou a formação de uma capacidade ociosa das suas refinarias que tem um papel fundamental para o funcionamento da nova política de preços da companhia. Além de abrir espaço para as importações, cria um horizonte de longo prazo para os investidores atuais e futuros, sejam eles acionistas ou possíveis interessados em adquirir ativos da Petrobras.

Esse “consenso” entre os interesses das importadoras, das últimas gestões da Petrobras (inclusive da atual) e das operadoras estrangeiras se explica, por um lado, pela transferência de mercado fornecida pela estatal brasileira e, de outro, pelo interesse de criar um horizonte em termos de custos e retorno para possíveis interessados em comprar parte ou refinarias inteiras.

## 5. Conclusão

A gestão dos preços dos derivados de petróleo descrita ao longo do presente artigo tem trazido problemas sistemáticos para vários atores, como a Petrobras e os consumidores, que seguem criando impasses em 2019. A nova política de preços da petrolífera brasileira, num cenário de forte elevação das importações, provoca uma gigantesca imprevisibilidade que torna proibitivo o custo do frete e inviável o planejamento do transporte de cargas.

Em 2018, uma situação análoga levou à greve dos caminhoneiros e o país viveu os riscos do desabastecimento de diesel, querosene, gasolina e gás, e o risco de interrupção dos serviços de transporte e aviação, além do aprofundamento de

---

<sup>24</sup> Para ver o modelo e as explicações dos cálculos realizados, consultar Pinto (2018).



gargalos logísticos e de infraestrutura, a interrupção na produção de bens industriais e da distribuição de alimentos e medicamentos.

Na ocasião, a resposta do governo não passou por uma mudança significativa na política de preços da Petrobras, mas sim pela realização de um programa temporário de subvenção, pela sinalização de aumentos com periodicidade mensal, pela redução a zero das alíquotas do PIS, Cofins e da Cide sobre o diesel, entre outras medidas, como a isenção da cobrança de pedágio para eixos suspensos de caminhões vazios e o estabelecimento de uma tabela mínima dos fretes.

Embora tenham atendido a outras demandas dos caminhoneiros, as medidas adotadas no último biênio não trataram do cerne do problema: as políticas de preços e de refino da Petrobras. O atrelamento dos reajustes dos combustíveis ao preço internacional do petróleo e a subutilização das refinarias da Petrobras são temas praticamente “intocáveis” na redefinição dos preços dos derivados de petróleo da companhia.

Sem dúvida alguma, uma mudança nessas políticas criaria um obstáculo adicional ao objetivo da estatal brasileira de vender parte do seu parque de refino, decisão reafirmada pelo atual governo.

O fator de utilização das refinarias que alcançou 96,1% no final do governo Dilma caiu para 74,2% no final do governo Temer. Tal capacidade ociosa foi criada deliberadamente com a intenção de abrir o mercado brasileiro para a entrada de novos importadores. Até 2015, a Agência Nacional de Petróleo (ANP) tinha em seu cadastro cerca de 263 empresas autorizadas a realizar importação de derivados para o Brasil, entre 2016 e 2018 esse número sobe para 379 empresas licenciadas, um aumento de 30,6%. Não por acaso, entre 2015 e 2018, a importação de combustíveis cresceu em torno de 15%. Como as importações são adquiridas do exterior seguindo, nesse caso, necessariamente os preços internacionais, e como elas têm um peso crescente no abastecimento do mercado interno, os preços nacionais respondem cada vez mais aos preços dos importados.

Desse modo, a internacionalização dos preços é a antessala da política de subutilização do parque de refino estatal e deve ser entendida como pressuposto para o anúncio recente de que, a partir do segundo semestre de 2019, a Petrobras busca se desfazer de mais da metade de suas refinarias, nas regiões Sul, Norte e Nordeste.

A cadeia produtiva de derivados de petróleo envolve outros atores, como os acionistas da própria Petrobras, o setor público, os importadores, os distribuidores, os revendedores, entre outros. Ou seja, qualquer interpretação sobre

a trajetória dos preços dos derivados não pode omitir a existência de uma complexa teia de relações que exercem diferentes formas de pressão para atender um determinado conjunto de interesses.

Dessa forma, uma análise sobre o atual crescimento dos preços dos derivados não pode se limitar a uma discussão sobre o atrelamento ao barril de petróleo internacional e/ou ao aumento da tributação. É necessário entender que, para cada um desses aspectos, há um conjunto de setores sociais que operam no mercado nacional e internacional para fazer valer seus objetivos. Ou seja, a nova política de reajustes da Petrobras, que atrela as variações dos preços dos combustíveis nacionais ao valor do petróleo Brent, tem profunda relação com a possibilidade de facilitar a atuação dos importadores e atrair potenciais compradores para manter em curso a política de privatização da empresa. A própria mudança nos tributos, muitas das vezes, visa “blindar” a Petrobras e redirecionar o debate para um lugar que não tenha como foco os eventuais dilemas da atual gestão dos preços e do refino da estatal.

Sendo assim, na visão do Inep, uma interpretação mais integral desse processo deve buscar incorporar uma avaliação de economia política que, em última instância, coloca uma ênfase na dimensão do conflito distributivo em torno da renda petrolífera, sem se esquecer que o produtor (no caso brasileiro, a Petrobras e os importadores) tem um papel central para mudanças de preços dos combustíveis no curto prazo.

## 6. Referências bibliográficas

AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). **Relação de Distribuidores, Bases, Cessões de Espaço, Contrato de fornecimento, quotas e entregas**. [S.I]: ANP, dez. 2018. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/distribuicao-e-revenda/distribuidor/combustiveis-liquidos/relacao-dos-distribuidores-bases-cessoes-de-espaco-contrato-de-fornecimento-quotas-e-entregas>>. Acesso em: 01 de fev. 2019.

ALMEIDA, E. **A encruzilhada da política de precificação dos combustíveis no Brasil**. [S.I]: Grupo de Economia da Energia/Blog do Infopetro, mar. 2012. Disponível em: <<https://infopetro.wordpress.com/2012/03/05/a-encruzilhada-da-politica-de-precificacao-dos-combustiveis-no-brasil/>>. Acesso em: 05 de julho de 2018.

ARAÚJO, C.; GRANER, F. Temer assina decreto que regulamenta subsídio ao óleo diesel. **Valor Econômico**, São Paulo, 01 ago. 2018. Brasil.

ARAÚJO, R. Litro da gasolina a preço de ouro. **Tribuna do Norte**, Natal, 01 jan. 2018. Editorial de Economia.

AEPET (ASSOCIAÇÃO DOS ENGENHEIROS DA PETROBRAS). **Política de preços de Temer e Parente é “American First”** [S.I]: Aepet, dez. 2017a. Disponível em: <<http://www.aepet.org.br/w3/index.php/artigos/noticias-em-destaque/item/1125-editorial-politica-de-precos-de-temer-e-parente-e-america-first>>. Acesso em: 02 de julho de 2018.

AEPET (ASSOCIAÇÃO DOS ENGENHEIROS DA PETROBRAS). **Resposta ao executivo da logística sobre a ociosidade do parque de refinarias da Petrobras** [S.I]: Aepet, jul. 2017b. Disponível em: <<http://www.aepet.org.br/w3/index.php/artigos/noticias-em-destaque/item/1837-reposta-ao-executivo-da-logistica-sobre-ociosidade-do-parque-de-refinarias-da-petrobras>>. Acesso em: 02 de abril de 2019.

BARBOSA, N. **A atabalhoada suavização dos preços dos combustíveis no Brasil** [S.I]: FGV/Blog do Instituto Brasileiro de Economia (Ibre), mai. 2018. Disponível em: <<https://blogdoibre.fgv.br/posts/atabalhoada-suavizacao-dos-precos-dos-combustiveis-no-brasil>>. Acesso em: 13 de fevereiro de 2019.

BRAGA, G. E. H. **O papel das margens e diferenciais do Preço do Petróleo**. 2018. 58 f. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) – Departamento de Administração, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

CAVALCANTI, M. C. B. **Tributação relativa etanol-gasolina no Brasil: competitividade dos combustíveis, arrecadação do estado e internalização de custos de carbono**. 2011. 248 f. Tese (Doutoramento em Ciências em Planejamento Energético) – Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **A escalada do preço dos combustíveis e as recentes escolhas do setor de petróleo**. Nota Técnica, n. 194. São Paulo: Dieese, mai. 2018.

ESCRIBANO, G.; VALDÉS, J. Oil Prices: Governance Failures and Geopolitical Consequences. **Geopolitics**, vol. 22, n. 3: 693–718, jul. 2017.

FERRAZ, M. Governo anuncia acordo com Congresso para zerar um dos impostos sobre o diesel. **GaúchaZH**, Porto Alegre, 22 mai. 2018. Economia.

GABRIELLI DE AZEVEDO, J. S. **Notas sobre os preços do petróleo: ciclo longo de baixa** [S.I.]: Conversa Afiada, jan. 2016. Disponível em: <<https://www.conversaafiada.com.br/economia/gabrielli-da-uma-aula-sobre-os-precos-do-petroleo>>. Acesso em: 05 de julho de 2018.

GABRIELLI DE AZEVEDO, J. S. Um pouco de economia na discussão do preço dos combustíveis. **Brasil Debate**, São Paulo, 01 jun. 2018.

GUIMARÃES, J. **Preço do combustível para cálculo do ICMS aumenta em 18 estados** [S.I.]: R7, set. 2017. Disponível em: <<https://noticias.r7.com/brasil/preco-do-combustivel-para-calculo-do-icms-aumenta-em-18-estados-25092017>>.

LEÃO, R. P. F.; NOZAKI, W. A política de refino, derivados e preços da Petrobras, uma comédia de erros. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 31 mai. 2018. Opinião.

LEÃO, R. P. F.; PUTY, C. C. B. **A estratégia do investimento direto chinês e da atuação das empresas estatais no Brasil: uma análise do ingresso no setor petrolífero**. Texto para Discussão, ano 1, n. 5. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos Estratégicos de Petróleo, Gás Natural e Bicompostíveis Zé Eduardo Dutra (Ineep), nov. 2018.

LOSEKANN, L. **Preço de combustíveis no Brasil: evolução recente e papel do Estado** [S.I.]: Grupo de Economia da Energia/Blog do Infopetro, mar. 2012. Disponível em: <<https://infopetro.wordpress.com/2018/05/03/preco-de-combustiveis-no-brasil-evolucao-recente-e-papel-do-estado/>>. Acesso em: 13 de julho de 2018.

MAHDAVI, P.; ROSS, M. **The political economy of hydrocarbon wealth and fuel prices**. EEG State of Knowledge Paper Series, n. 5.1. Berkeley: University of California, 2017.

OLIVEIRA, A. Gasolina e diesel: os preços são justos? **Gazeta do Povo**, Curitiba, 23 mai. 2018. Opinião.

PAMPLONA, N. Tributos são os responsáveis por 66% da alta no preço da gasolina. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 09 mar. 2018. Mercado.

PAMPLONA, N.; VETTORAZZO, L. Estado compensa ICMS menor do diesel com alta da gasolina. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 10 jul. 2018. Mercado.

PENROSE, E. **The large international firm in developing countries: The international petroleum industry**. London: George Allen and Unwin Ltd, 1968.

PESSOA, S. Comédia de erros. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 27 mai. 2018. Opinião.

PETROBRAS. **Adotamos nova política de preços de diesel e gasolina** [S.I]: Blog Petrobras Fatos e Dados, 14 out. 2016. Disponível em: <<http://www.petrobras.com.br/fatos-e-dados/adotamos-nova-politica-de-precos-de-diesel-e-gasolina.htm>>. Acesso em: 02 de janeiro de 2019.

PETROBRAS. **Aprovamos mecanismo de proteção complementar à política de preços da gasolina** [S.I]: Blog Petrobras Fatos e Dados, 06 set. 2018. Disponível em: <<http://www.petrobras.com.br/fatos-e-dados/aprovamos-mecanismo-de-protecao-complementar-a-politica-de-precos-da-gasolina.htm>>. Acesso em: 02 de janeiro de 2019.

PINTO, E. C.; LEÃO, R. P. F. **O que está por trás do aumento dos preços dos combustíveis?** CartaCapital, mai. 2018. Opinião.

PINTO, E. C. **Parente garantiu lucratividade para a Petrobras?** [S.I.]: Revista Forum, jun. 2018. Disponível em: <<https://www.revistaforum.com.br/parente-garantiu-lucratividade-para-a-petrobras/>>. Acesso em: 14 de julho de 2018.

PITA, A.; NUNES, F. Petrobrás estuda redução no preço dos combustíveis. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 06 jan. 2015. Economia & Negócios.

PORTAL G1. **Após redução no RJ e MS, outros três estados avaliam baixar ICMS do diesel** [S.I]: SomosPlural, jun. 2018. Disponível em: <<https://somosplural.com.br/noticia/apos-reducao-no-rj-e-ms-outros-3-estados-avaliam-baixar-icms-do-diesel/>>. Acesso em: 02 de abril de 2019.

POSICIONAMENTO do IBP sobre a crise de abastecimento [S.I.]: **Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (IBP)**, mai. 2018. Disponível em: <<https://www.ibp.org.br/noticias/posicionamento-do-ibp-sobre-crise-de-abastecimento/>>. Acesso em: 05 de julho de 2018.

PRATES, J. Retirar tributos é equívoco. **O Povo**, Fortaleza, mai. 2018. Entrevista concedida ao jornal O Povo.

ROSTÁS, R. Petróleo sobe com tensão geopolítica. **Valor Econômico**, São Paulo, 12 abr. 2018. Empresas.

SAMORA, R. Fecha Petrobras com Petronas venda de campos por US\$ 1,29 bi. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 26 abr. 2019. Economia.

SAUER, I. L.; RODRIGUES, L. A. Pré-sal e Petrobras além dos discursos e mitos: disputas, riscos e desafios. **Estudos Avançados**, vol. 30, n. 88: 185-229, set./dez. 2016.

SCHWARTSMAN, A. Fixar o preço dos combustíveis de acordo com o custo de produção é uma tolice. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 06 jun. 2018. Opinião.

SFREDO, M. Petrobras anuncia privatização total da Refap, de Canoas, e de mais sete refinarias. **GaúchaZH**, Porto Alegre, 26 abr. 2019. Colunista.

SILVÉRIO, R.; SZKLO, A. The effect of the financial sector on the evolution of oil prices: Analysis of the contribution of the futures market to the price discovery process in the WTI spot market. **Energy Economics**, vol. 34, n. 6: 1799-1808, nov. 2012.

TAKAR, T. **Petróleo com custo nacional baratearia gasolina, dizem analistas** [S.I.]: Uol Economia, São Paulo, jun. 2018. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2018/06/02/baixar-preco-gasolina-diesel-petrobras.htm>>. Acesso em: 28 de junho de 2018.

TEIXEIRA, A. Marx e a economia política: a crítica como conceito. **Revista Econômica**, vol. 2, n. 4: 85-109, dez. 2000.