



Petrobrás, preço, paridade de importação e tributação: Análise de aspectos atuais no mercado brasileiro

Arthur Lima Mendes de Oliveira

Brena Conor Oliveira de Paula

Juan Felype Matias Silva

Marcos Paulo Teixeira Diniz

Resumo

Este trabalho elucidar a questão dos combustíveis no Brasil, abordando-os em uma perspectiva histórica da sua formação de preços desde a fundação da Petrobrás, em 1953. É dado um enfoque especial na política de preços por paridade de importação (PPI), implementada no Governo Temer. Além disso, é tratado sobre os constantes aumentos no preço dos combustíveis desde a implementação do PPI e como a Guerra na Ucrânia teve um impacto significativo sobre o mercado de petróleo mundial. Por fim, discute-se sobre as medidas tomadas pelo governo em relação à tributação e quais são seus impactos sobre a arrecadação fazendária e os programas sociais custeados pelos impostos e contribuições sociais.

Palavras-chave: PPI, Inflação, Política fiscal, Petrobrás

Abstract

This work presents a broad view concerning the fuel markets in Brazil, approaching them from a historical perspective regarding its price formation after the foundation of the Brazilian state own oil company Petrobrás, in 1953. Special attention is given to the new price formation policy implemented during President Temer administration. Furthermore, it is discussed on how fuel prices shoot up after the enforcement of the import parity price and how the Ukrainian War affected the world chain production of oil. Finally, it is argued about the economic measures taken by Brazil's government in relation to fuel and oil taxation and what are their impacts on treasury collection and social programs funded by taxes and social contributions.

Keywords: Inflation, Fiscal Policy, Oil price, Petrobrás.



1. Introdução

O preço do Petróleo no Brasil influencia sobremaneira no cotidiano de seus cidadãos. Cabe, então, buscar entender como ele é praticado no Brasil. Segundo Santos (2021), uma breve contextualização histórica elucida que antes da Petrobrás ser criada, em 1953, a prática de preços no Brasil obedecia ao livre mercado e os preços eram ajustados conforme variação do preço internacional, tributos de importação e custos para distribuição. As grandes descobertas de petróleo de 1941 a 1953, no recôncavo baiano, ensejaram a criação, pelo governo Getúlio Vargas, da empresa estatal Petrobrás. Nessa época é estabelecido marco legal de monopólio do Estado brasileiro para o mercado de petróleo.

Em outra fase, subsequente, houve um grande desenvolvimento da indústria brasileira de petróleo, assistida pelo Estado, culminando em 1967 com a autossuficiência quase completa para produção dos combustíveis utilizados no Brasil. Ainda assim, dependia-se muito da importação. Assim, a Petrobrás segue com papel preponderante na administração dos preços dos combustíveis, prática entendida como função social da empresa.

Grande mudança se dá em 1997, com outro marco legal que permite a quebra de monopólio da Petrobrás na extração do petróleo. O refino, contudo, permanece sob primazia da União. Ainda nos anos 90, com a criação da Agência Nacional de Petróleo (ANP) e o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), há avanço gradual para liberação da prática comercial com relação aos preços dos combustíveis. Contudo, com a autossuficiência em petróleo alcançada em 2006, ainda que não alcançasse todos os tipos de combustíveis, permitiram que a Petrobrás pudesse conter grandes oscilações visando controle inflacionário, ainda que com preços liberados. Tudo isso aliado a política adotada pelo governo da época.

Em 2016 a política de preços realizada pela Petrobrás passa a ser inteiramente baseada na Preço de Paridade de Importação (PPI). Nesse ínterim, o presente artigo possui o intuito de tratar, de forma objetiva, sem prejuízo de maior aprofundamento, as questões atinentes à Política de Paridade de Preços Internacional, adotada na comercialização de combustíveis no Brasil, que leva em consideração o Preço de Paridade de Importação, também conhecido como PPI.



2. Conceitos e características da desindustrialização

Inicialmente, vale ressaltar que as questões relacionadas ao PPI, tratadas aqui, dizem respeito, especificamente, à atuação da Petróleo Brasileiro S.A. (“Petrobras”), empresa estatal cuja atividade é, majoritariamente, a exploração e produção de petróleo. Isso porque, muito embora a Emenda Constitucional nº 9, de 09 de novembro de 1995, tenha adicionado o § 1º, ao art. 177, da Constituição Federal¹, permitindo a contratação de empresas privadas para a execução de atividades como lavra e refino de petróleo - o que foi conhecido como a abertura desse mercado à iniciativa privada, nos termos da lei -, é certo que, até os dias atuais, a presença da mencionada estatal nas referidas atividades ainda é preponderante. Segundo Fagundes, Vargas e Losekann (2015), “o mercado de derivados é livre desde 2002, mas, como a Petrobras domina todo o parque de refino nacional, a empresa tem a responsabilidade de facto de abastecer o mercado interno”. As razões para tanto não serão objeto do presente trabalho, mas poderão ser aprofundadas posteriormente.

Nesse cenário, em que a Petrobras possui participação majoritária na produção, refino e, até mesmo, na comercialização de combustíveis, sobretudo no que concerne ao mercado interno, as decisões tomadas pela Companhia, sobretudo no que concerne aos preços praticados, surtem efeitos nas mais diversas searas da sociedade brasileira, tendo em vista a incontroversa importância do setor para as mais diversas atividades econômicas. Essa questão se torna ainda mais relevante na medida em que a União Federal, na qualidade de acionista controladora - ou seja, detentora da maior parte das ações com direito a voto na Companhia -, pode se utilizar de fatores políticos na condução das atividades empresariais executadas pela empresa, reverberando, como já mencionado, nos mais diversos setores do país.

Dessa forma, é importante esclarecer que a empresa, como sociedade de economia mista, está sujeita ao regime jurídico próprio das empresas privadas, na

¹ “Art. 177. Constituem monopólio da União:

I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;

II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;

III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores;

V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos cuja produção, comercialização e utilização poderão ser autorizadas sob regime de permissão, conforme as alíneas b e c do inciso XXIII do caput do art. 21 desta Constituição Federal.

§ 1º A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo observadas as condições estabelecidas em lei.”.



forma do art. 173, II, da Constituição Federal², submetendo-se às mais diversas regras de governança impostas pela legislação regente, devendo o controlador obedecer a seus deveres e responsabilidades perante os minoritários e demais stakeholders. Todavia, a teor do art. 238, da Lei nº 6.404/1976³ - Lei das Sociedades por Ações -, e do art. 4º, § 1º, da Lei nº 13.303/2016⁴ - Lei das Estatais -, a União Federal, no caso da Petrobras, poderá orientar as atividades da companhia de modo a atender ao interesse público que justificou a sua criação. Isso, em muitas ocasiões, acaba vinculando decisões da Companhia a questões de governo, a depender da realidade política e social vivenciada em determinada ocasião.

Feita esta nota inicial, são fatos notórios que as políticas de preço adotadas pelas Petrobras podem variar de acordo com as convicções - das mais diversas origens - adotadas pelos governantes eleitos. Não por acaso, pode-se mencionar que, durante o governo chefiado pela Presidenta Dilma Rousseff, a Petrobras atuava com preços controlados. Foi a partir do governo chefiado pelo Presidente Michel Temer em que a Companhia passou a adotar o PPI como sua política de preços.

E é exatamente sobre as questões mais importantes do PPI que este estudo visa tratar: uma política de preços em que é considerado o custo total para a importação do produto, ainda que, parcialmente, ele seja produzido em ambiente doméstico. Trata-se de uma referência em que se considera o preço do petróleo importado, somado aos custos de transporte e taxas portuárias.

² “Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade;

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;

III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública;

IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários;

V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores.”

³ “Art. 238. A pessoa jurídica que controla a companhia de economia mista tem os deveres e responsabilidades do acionista controlador (artigos 116 e 117), mas poderá orientar as atividades da companhia de modo a atender ao interesse público que justificou a sua criação.”

⁴ “Art. 4º Sociedade de economia mista é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou a entidade da administração indireta.

§ 1º A pessoa jurídica que controla a sociedade de economia mista tem os deveres e as responsabilidades do acionista controlador, estabelecidos na Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e deverá exercer o poder de controle no interesse da companhia, respeitado o interesse público que justificou sua criação.”



A adoção de uma política de preços como o PPI, em que os valores praticados ao consumidor final podem se tornar voláteis, a depender de questões envolvendo a economia internacional, possui relevante repercussão. Não é à toa que sempre que o preço da gasolina, diesel, querosene de aviação ou gás natural, por exemplo, sobem de maneira significativa, é o PPI que assume os holofotes perante a população.

Inobstante questões políticas e/ou ideológicas que, como mencionado acima, podem adentrar a discussão - todavia, observando de natureza exclusivamente técnica -, da mais absoluta importância que se explicita a razão de ser do PPI. Por incrível que pareça, a explicação é relativamente simples: como o Brasil tem déficit na produção de combustíveis - refino -, é impositivo que eles sejam valorados a preço de produto importado. Afinal, por mais que uma fração relevante dos combustíveis seja produzida internamente, se o produtor interno precificar abaixo do preço do importado, e como não há condição de suprir 100% da demanda, pela lógica da oferta e da demanda, faltará produto. Delgado e Galto (2021) afirmam que:

“Como o Brasil tem déficit na produção de combustíveis, em especial GLP e diesel, o balizador de preços é o produto importado que chega ao consumidor, isto é, à realidade de mercado, o combustível produzido internamente será valorado a preço de importado. A bem da verdade, atualmente, o produto importado é o único concorrente ao produto Petrobras, e é a ele que o mercado se referencia. No entanto, existem muitas críticas em relação a essa questão, uma vez que fração relevante dos combustíveis é produzida internamente e não precisaria ter em seu preço as parcelas relativas aos custos de importação que são embutidos no preço de paridade de importação (PPI). Mas se o produtor interno precificar abaixo do preço do importado, e como não há condição de suprir 100% da demanda, pela lógica da lei da oferta e da demanda, faltará produto.”

E é justamente para a garantia da oferta do produto que a Petrobras assumiu compromisso junto ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (“CADE”), no sentido de garantir o respeito à paridade internacional. Como sabido, o CADE, criado pela Lei nº 12.529/2011, é uma autarquia federal que, apesar de possuir natureza administrativa, exerce função judicante, com jurisdição em todo o território nacional, cujo objetivo é, em breve síntese, estruturar o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, bem como prevenir e reprimir as infrações contra a ordem econômica. O CADE, dotado de autonomia reforçada apta a configurá-lo como Tribunal Administrativo, firmou tal compromisso justamente com objetivo de garantir a abertura do mercado de refino no Brasil.



Nesse cenário, não se pode olvidar que aquela Corte Administrativa já analisou diversos processos em que restou destacada a absoluta necessidade de respeito ao PPI por parte da Petrobras, sob pena de caracterização de abuso de posição dominante no mercado nacional de refino de petróleo, a teor do art. 36, IV, da Lei nº 12.529/2011. A título exemplificativo, pode-se mencionar representação apresentada pela Associação Brasileira dos Importadores de Combustíveis (“Abicom”) na qual se alegou que a Petrobras estaria reduzindo o preço da gasolina e do óleo diesel a valores inferiores aos da paridade internacional, com a finalidade de eliminar a concorrência dos importados.

Além disso, vale destacar, também, que a Petrobras celebrou Termo de Compromisso de Cessação (“TCC”)⁵, em que, justamente para fazer cessar eventuais abusos de posição dominante, se comprometeu junto ao CADE a alienar integralmente 8 (oito) refinarias, como, por exemplo, a Refinaria Abreu e Lima.

Tais questões possuem relevantes complexidades. Todavia, à luz das considerações ora expostas, é possível observar que, em uma análise técnica, a política de preços baseada no PPI se dá, em breve e objetiva explicação, com base na capacidade de refino e na eventual possibilidade de escassez dos derivados do petróleo, o que, logicamente, feriria o interesse público primário.

Diante do exposto, independentemente de questões políticas e sociais que trazem o PPI aos holofotes, é certo que as soluções para as problemáticas existentes no país, no que concerne o mercado de combustíveis, envolvem elementos de acentuada profundidade, que não envolvem, de maneira simples, a alteração da política de preços de uma companhia em específico. É preciso destacar que, para além da política de preços - cuja aprovação política, podem ser implementadas outras medidas que combatam a inflação acelerada dos preços dos combustíveis ao consumidor final, a exemplo de renúncias fiscais, como as ocorridas no ano de 2022, desde que respeitado o art. 14, da Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal-, bem como a destinação específica, ao interesse público primário, dos próprios dividendos pagos pela Petrobras à União Federal.

Isso porque, foram pagos, ao acionista controlador, R\$ 2,5 bilhões, em 2020, R\$ 27,1 bilhões, em 2021, R\$ 32 bilhões (parcial) em 2022, o que claramente possibilita que o Poder Executivo destine esses recursos a políticas públicas voltadas

⁵ Conforme dispõe o art. 85, da Lei nº 12.529/2011, o CADE poderá tomar do representado compromisso de cessação de prática sob investigação ou dos seus efeitos lesivos.



aos preços dos combustíveis, de forma que a lucratividade da Companhia se reverta aos interesses da sociedade, exatamente na forma preconizada pelo art. 238, da Lei nº 6.404/1976. Observe-se que tais medidas independem da política de preços adotada - o que vai variar conforme questões exclusivamente técnicas -, mas podem, sem prejuízo de um estudo mais aprofundado sobre o tema, solucionar gargalos concernentes à inflação dos combustíveis que tanto impacta a economia brasileira e a realidade da população.

3. O papel da petrobrás

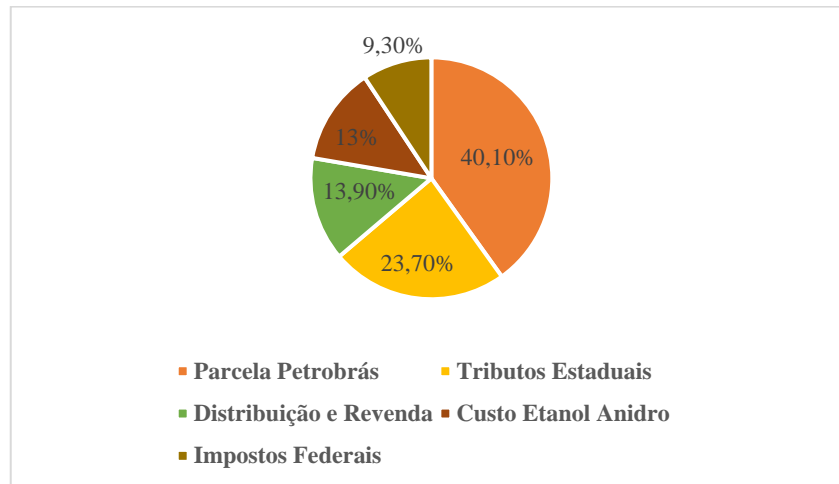
Considerando a aplicação da política de Paridade de Preços Internacional (PPI), praticada pela Petrobrás desde 2016, é inegável a enorme volatilidade dos preços dos combustíveis vivenciadas no mercado interno por conta da variação na cotação do barril de petróleo no mercado internacional. Nesse sentido, é imprescindível a compreensão do processo de formação de preços tanto da gasolina, quanto do diesel e do Gás Liquefeito de Petróleo (GLP) e o porquê de a Petrobrás ter uma importância indispensável nessa prática - e, por isso, ser alvos de inúmeras declarações pouco republicanas por parte dos membros do Gabinete Ministerial e do próprio Presidente da República.

Primeiramente, a lei que regula a atuação da União sobre o uso do petróleo no Brasil foi alterada em 1997, durante o Governo Fernando Henrique Cardoso. A chamada Lei do Petróleo (Lei nº 9.478) quebrou o monopólio de extração nas plataformas da Petrobrás, liberalizando o mercado para a concorrência de empresas privadas. Apesar disso, tal legislação postulou a primazia da União no processo de refino do petróleo - tanto nacional, quanto estrangeiro; no processo de importação e exportação dos produtos e derivados; e no processo de transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleos produzidos no Brasil.

Em vista disso, a formação de preços dos derivados do petróleo passa, inquestionavelmente, pelo crivo da estatal do petróleo, pois todo o combustível utilizado no País é, por lei, refinado pela empresa. Isso posto, em toda a estrutura de preços de combustíveis do Brasil há a chamada Parcela Petrobrás, a qual representa os custos de produção dos combustíveis - desde a extração, transporte, importação e refino. De acordo com a Petrobras (2020) a formação dos preços da gasolina, do óleo diesel e do gás liquefeito de petróleo se deu da seguinte forma:

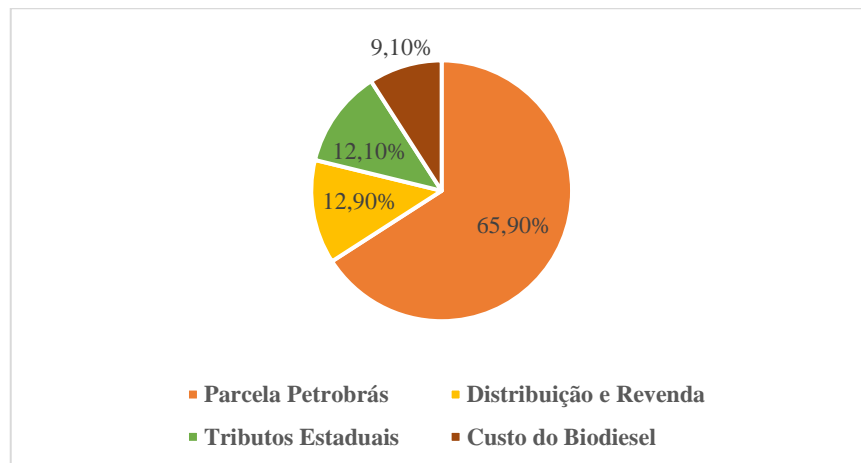


Gráfico 1: Formação de Preços da Gasolina



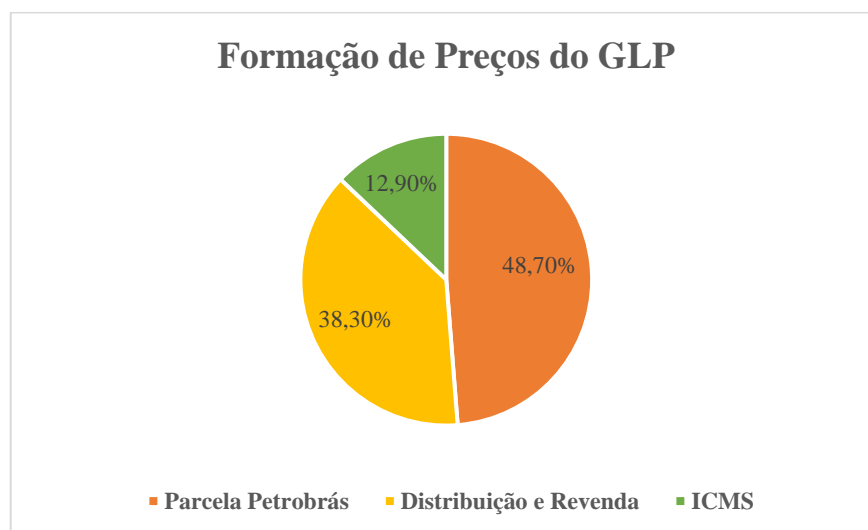
Fonte: Petrobras (2022)

Gráfico 2: Formação de Preços do Óleo Diesel



Fonte: Petrobras (2022)

Gráfico 3: Formação de Preços do GLP



Fonte: Petrobras (2022)



Nos gráficos acima, podemos perceber que o maior percentil dos combustíveis diz respeito à Realização Petrobrás (RP). Com a mudança da política de preços e a introdução da PPI, os custos dos derivados do petróleo subiram consideravelmente desde 2016 – por conta da depreciação cambial, a principal ferramenta de política econômica do Ministro Paulo Guedes; e, mais recentemente, graças à deflagração da Guerra na Ucrânia. Assim, com o aumento da RP há igualmente um crescimento na base de cálculo dos tributos incidentes na cadeia de combustíveis, aumentando ainda mais os preços para o consumidor final – e, por isso, a questão dos impostos, contribuições e participações é o ponto central da campanha anti-inflacionária do Governo Federal.

À título de exemplo, é possível perceber ao longo dos últimos 4 anos, dando um enfoque a partir de fevereiro de 2022, um aumento considerável nos preços dos combustíveis – o do GLP P-13, o clássico botijão de 13 kg, no período de janeiro de 2021 a junho de 2022 foi de 46%; o da gasolina, em termos reais, entre 2020 e 2022 foi de 35%; e o do óleo diesel foi de 64% entre janeiro de 2019 e junho de 2022. Dessa maneira, por conta da importância dos combustíveis fósseis tanto para as empresas quanto para as famílias, um aumento nos preços desses bens para o consumidor final tende a ter consequências deletérias para a economia, haja vista a redução da margem de manobra dos orçamentos familiares e o encarecimento dos custos de distribuição e de frete das empresas – levando os patamares inflacionários ainda mais para cima.

Nessa perspectiva, a partir da eclosão da Guerra da Ucrânia, em fevereiro de 2022 quando a cotação do barril de petróleo atingiu o patamar dos cem dólares, o Governo Federal passou a preocupar-se consideravelmente com a escalada de preço dos combustíveis. Num momento de saída de uma crise sanitária que ceifou a vida de milhares de brasileiros, com uma queda relevante nos patamares de renda média da população, com níveis recordes de informalidade no mercado de trabalho e com queda no patamar geral de qualidade de vida da população e, especialmente, com a proximidade das eleições gerais de outubro, os Poderes Legislativo e Executivo passaram a discutir medidas para mitigar a escalada inflacionária sobre a economia brasileira. O debate público e parlamentar se focou na possibilidade da criação de um fundo público para a estabilização do preço; na necessidade de mudar a política de preços da Petrobrás; e, por fim, na enorme quantidade de tributos incidentes sobre a cadeia de petróleo, gás e biocombustíveis.



Dessa maneira, o PL 1.472/21 é, dentre todas as medidas apresentadas pelo Governo da República, a mais razoável, pois ao menos busca atacar os pontos nevrálgicos sobre a questão dos combustíveis no Brasil. Apesar disso, não deixa de atemorizar pelo amadorismo econômico e falta de visão de longo prazo da proposição legislativa.

Em se tratando dos preços, o PL busca retomar a composição mista do Governo Dilma Rousseff, com a ponderação dos custos médios do mercado internacional, os custos de produção no mercado nacional e os custos de importação. Como experimentado pelo mercado brasileiro à época, essa maneira de composição de preços é sustentável quando a cotação do barril do petróleo no mercado internacional está em patamares baixos, mas ela colapsa com a escalada no preço da commodity – por conta da impossibilidade de a Petrobrás segurar a escalada de preços sem incorrer ou em prejuízos em seus balanços ou dificuldade em garantir o suprimento da cadeia dos combustíveis.

Além disso, o PL propõe a criação da Conta de Estabilização de Preços dos Combustíveis (CEP-Combustíveis), a formação de bandas de variação de preços e a ‘modicidade’ de preços interno para a proteção dos interesses do consumidor. Estes dois últimos aspectos são, do ponto de vista econômico, de caráter espantoso, já que, a criação de bandas de variação é uma maneira mais charmosa de definição da administração de preços dos combustíveis. Quanto à postulação sobre a ‘modicidade’ é, no mínimo, curiosa pelo fato de o petróleo ser uma commodity com livre venda no mercado financeiro – o que torna seus custos não previsíveis no curto e médio prazo, devido a suscetibilidade a incertezas e expectativas.

Contudo, a criação da CEP-Combustíveis é uma medida de curto prazo coerente dado a escalada inflacionária dos combustíveis no Brasil – escalada esta que afeta toda a cadeia produtiva nacional, com efeitos sobre os custos de transportes, alimentos e produção. Os recursos destinados à Conta seriam provenientes:

- [...] I – de participações governamentais relativas ao setor de petróleo e gás destinadas à União resultantes do regime de concessão (...);
- II – de excesso de arrecadação, relativo à previsão da lei orçamentária anual, dos dividendos da Petrobrás pagos à União (...);
- IV – do superávit financeiro de fontes de livre aplicação disponíveis no balanço da União, em caráter extraordinário. [...] (BRASIL, 2021)



Numa perspectiva mais ampla, apesar do texto reconhecer a necessidade de descarbonizar a matriz energética brasileira, ele não propõe nenhuma medida nesse sentido e, pelo contrário, é extremamente generoso do ponto de vista de criação de subsídios e incentivos para o uso de combustíveis fósseis. Certamente seria proveitoso para a sociedade brasileira se houvesse a inclusão de propostas no PL visando a médio e longo prazo, questões de mobilidade urbana, medidas efetivas de neutralidade de carbono e, até mesmo, sobre como compatibilizar a capacidade fabril instalada de veículos automotores para promover a produção de motores elétricos e híbridos.

O Projeto de Lei, apesar de seus problemas, teve sua tramitação travada no Senado Federal. No seu lugar, e visando a resolução da escalada de preço dos combustíveis, o Congresso Nacional aprovou, em regime de urgência nas duas Casas, dois Projetos de Leis Complementares (PLP) para alteração do Código Tributário Nacional (CTN) e a Lei Kandir (LK) – a reguladora do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações (ICMS).

Dessa forma, o PLP 11/2020 – transformado na Lei Complementar (LC) 192 – muda a forma de incidência do ICMS nos combustíveis, postulando que as alíquotas deverão ser uniformes, com revisões periódicas, com cobrança por unidade de medida adotada (ad rem) e com incidência uma única vez tanto na gasolina quanto no etanol anidro, no diesel e no biodiesel e no GLP. Ademais, até 31 de dezembro de 2022, reduz a zero a taxa de incidência do Programa de Integração Social, do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PiS/Pasep) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) nas operações (tanto de importação quanto no mercado interno) com óleo diesel, biodiesel, querosene de aviação e gás liquefeito de petróleo.

Não bastasse isso tudo, o Congresso Nacional votou e aprovou o PLP 18/2022, transformando-o na Lei Complementar nº 194 – que alterou novamente o CTN e a LK. A mudança implementada diz respeito, a partir da data de publicação da lei, ao câmbio da definição dos bens; ou seja, os combustíveis, o gás natural, a energia elétrica, as comunicações e o transporte coletivo passam a ser considerados bens e serviços essenciais e indispensáveis e, por isso, não podem receber fixação de alíquotas acima dos patamares das operações em geral. Isso significa que as alíquotas não podem passar dos 17% ou 18% - a depender do estado no qual o tributo será cobrado. Além do que, até dia 31 de dezembro de 2022, é zerado a incidência das contribuições para o



PiS/Pasep, para a Cofins e para a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide-Combustíveis) sobre a gasolina e o etanol anidro.

As respectivas Leis Complementares criam enormes renúncias de arrecadação para os entes da Federação, destacando-se os estados e os municípios (E&M), pela imposição de redução da alíquota sobre os bens e serviços versados nas LC's. De acordo com o Boletim de Arrecadação de Tributos Estaduais da Secretaria do Tesouro Nacional, entre janeiro e julho de 2022 foram arrecadados R\$ 483,92 bilhões, representando aproximadamente 5,5% do PIB – um aumento de 13,57% quando comparado com o mesmo período do ano anterior. Desse número, as arrecadações de ICMS representam 83% do total, sendo estes divididos entre E&M nas seguintes proporções: 75% dos tesouros estaduais e 25% dos tesouros municipais. É, portanto, notória a enorme importância do ICMS para a arrecadação fazendária das Unidades da Federação e a sanção das LC's representam um grave problema para o Pacto Federativo Nacional (PFN).

Adiciona-se a isso, a irresponsabilidade com o fisco e com as políticas públicas da União, por parte do Gabinete Ministerial, com o movimento de zeragem dos combustíveis do PiS/Pasep, da Cofins e da Cide-C. Todos esses tributos são de competência de arrecadação do Governo Central (GC) e responsáveis por financiar um conjunto de medidas de infraestrutura, de amparo e auxílio ao trabalhador e por compor os recursos presentes no caixa do Tesouro. A sua zeragem significa não só o subfinanciamento desses programas, mas também um empecilho para uma retomada do crescimento econômico, de renda e de empregos via aumento de gastos do governo. Nessa perspectiva, é fundamental a compreensão da destinação da arrecadação dos tributos para o entendimento da sua importância e o porquê da sua zeragem ter consequências significativas para a população brasileira.

Posto isso, apesar da criação e regulamentação do PiS/Pasep (LC nº 7 e LC nº 8) serem anteriores à promulgação da Constituição Federal, foi ela quem regulamentou a atual destinação de recursos provenientes da arrecadação dessas participações. De acordo com o Artigo 239,

“[...] A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público passa, a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego, outras ações da previdência social e o abono [...]



§ 1º Dos recursos mencionados no caput, no mínimo 28% (vinte e oito por cento) serão destinados para o financiamento de programas de desenvolvimento econômico, por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, com critérios de remuneração que preservem seu valor.” (BRASIL, 1988)

Com a promulgação da Constituição, em outubro de 1988, a regulamentação requerida por esse artigo da CF foi dada pela Lei nº 7.998 de 11 de janeiro de 1990. Essa lei criou o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), o qual, como dado nas atribuições constitucionais, faz a gestão dos recursos para custeio do Programa de Seguro-Desemprego (PSD), do Abono Salarial e do Financiamento dos Programas de Desenvolvimento Econômico do BNDES.

As principais medidas de atuação do FAT no PSD são, além do pagamento do benefício, a reintrodução dos indivíduos no mercado de trabalho por meio de programas de qualificação sociais e profissionais, por meio do Qualifica Brasil; e do direcionamento e mediação nas relações entre trabalhador-empregador. Concomitantemente, o FAT é responsável por gerir o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER) e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) – ambos são, por sua vez, formas de o governo atuar de maneira direta nos investimentos e na melhoria da qualidade de vida da população. O PROGER, por exemplo, é usado pelo Banco do Brasil para promover crédito à micro e pequenas empresas visando a ampliação do chão de fábrica, compra de maquinários e equipamentos e, até mesmo, financiamento do capital de giro das organizações, com uma série de contrapartidas relevantes, sendo a principal delas, a garantia dos projetos amortizados pelo Banco serem responsáveis pela geração e manutenção de emprego e renda.

Isso posto, outro importante tributo de suma importância para a economia brasileira é a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico sobre os combustíveis, a chamada Cide-Combustíveis. A Lei responsável pela sua regulamentação (Lei Ordinária nº 10.336) postula a destinação das verbas advindas da arrecadação do tributo. Dentre as principais, se destacam: o pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustíveis, de gás natural e derivados de petróleo; o financiamento de projetos de infraestrutura de transportes; e o financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás. Outrossim, do total arrecadado com a Contribuição, 50% desse agregado é repassado a E&M para



serem usados, obrigatoriamente, em programa de infraestrutura de transportes. Evidentemente, se executada o que é versado na lei, o potencial de geração de empregos, de aumento de produto e de renda é excelente – e, certamente, o fundamental para se criar uma trajetória de crescimento sustentável da economia brasileira.

Portanto, apesar das distorções causadas pela incidência da carga tributária brasileira ser majoritariamente sobre bens e serviços – tornando-a altamente regressiva – é inegável o grande arcabouço econômico e a potencialidade de criação de externalidades positivas pelas leis de regulamentação e criação dos tributos no Brasil. Se executadas de maneira correta, elas têm o potencial de melhorar os gargalos de infraestrutura no país, garantir o aumento da renda, do emprego e do produto e, por fim, o caráter mais fundamental de todos, a potencialidade de diminuição de desigualdades sociais por conta da forma de funcionamento dos sistemas de tributação.

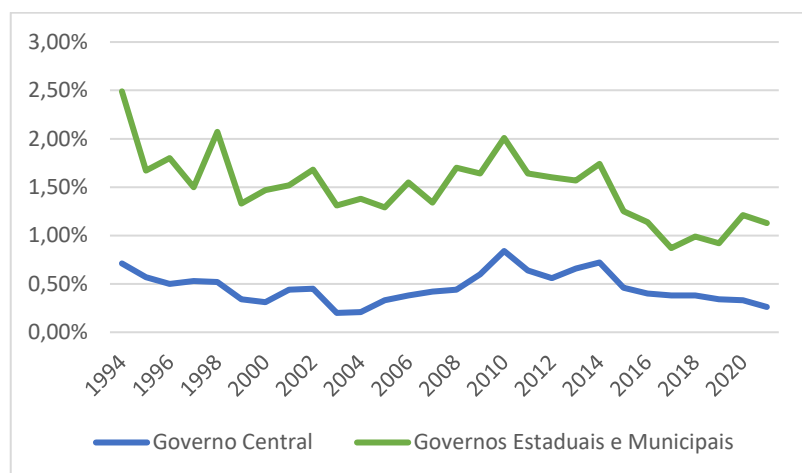
Contudo, com a aprovação das Leis Complementares nº 192 e 194, os elos tanto do Pacto Federativo Nacional (PFN), conclamado e criado na Constituição de 1988; quanto o financiamento e funcionamento da máquina estatal são inquestionavelmente prejudicados. O PiS/Pasep, a Cofins, a Cide-Combustíveis e o ICMS incidentes sobre a cadeia de petróleo e gás são responsáveis não só por financiar boa parte das máquinas estaduais e municipais – com o custeio da saúde, educação e segurança públicas; mas também por patrocinar programas de fundamental importância para a sociedade brasileira – sejam eles de infraestrutura ou de geração e manutenção do emprego e da renda.

Finalmente, com a sanção das Leis pela Presidência da República, o impacto das renúncias pode chegar a R\$ 134 bilhões, de acordo com o Comitê Nacional de Secretários de Fazenda (Comsefaz). Com isso, além da criação de um problema de subfinanciamento dos E&M, quebrando o elo fundamental do PFN, é gerado um problema consideravelmente maior numa perspectiva de longo prazo. Como, historicamente, os estados e os municípios são os entes da Federação responsáveis por dispendem uma maior quantidade de recursos como porcentagem do produto interno bruto (PIB) para a formação bruta de capital fixo (FBKF) quando comparados com a União (ver gráfico 4), o corte de arrecadação, feito de forma unilateral e praticamente impositiva por parte do Governo Central, gerar-se-á problemas ainda maiores para a sustentabilidade do crescimento brasileiro – o qual claramente passa por um período



de estagnação desde a Crise de 2015/16, aprofundada com a Crise Sanitária do Sars-CoV-2.

Gráfico 4: Investimentos Públicos da Federação - % do PIB



Fonte: Observatório de Política Fiscal (2022)

Após a explanação do papel da Petrobrás e das políticas fiscais, dentre outras iniciativas cogitadas no debate nacional entre os *policymakers* brasileiros, passa-se à análise de fatores internacionais estocásticos que também interferem nos preços dos combustíveis.

4. Fatores internacionais e o preço do petróleo no Brasil

No escopo desse ensaio, ao falar-se sobre a inflação brasileira relacionada ao setor energético, é impossível não relacionar os acontecimentos internacionais que impactaram diretamente as perspectivas e índices nacionais. Neste cenário, destacam-se dois “eventos” que afetaram e ainda afetam diretamente os preços do petróleo, sendo estes a pandemia de Covid-19 (a partir de 2020) e a guerra da Ucrânia (a partir de fevereiro de 2022). Ambos os acontecimentos foram fator chave para justificar o movimento de alta nos preços do barril de petróleo no período. Os preços que vinham sendo considerados estáveis nos anos anteriores, alcançaram marcas raramente registradas, como o preço de U\$100 no barril Brent (este sendo o negociado na bolsa de Londres). Tais registros apenas demonstram o cenário de incerteza e receio que foi instalado desde o início da pandemia, causando volatilidade (em ambas as direções) no preço da *commodity*, o que resulta em anomalias e confusão quando o preço dos produtos finais chega ao consumidor.

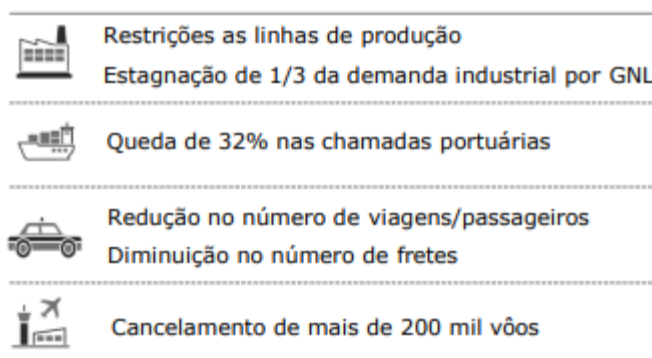


4.1. Pandemia

4.1.1. Início da Pandemia

Durante a pandemia, o preço dos barris foi indubitavelmente afetado pelas incertezas acerca dos desdobramentos e consequências da doença. Em um primeiro momento, anunciados os perigos de contágio da doença, o que acontece é que a demanda por combustíveis derivados do petróleo cai drasticamente, uma vez que a grande maioria das pessoas é orientada e quase obrigada a permanecer em casa, diminuindo o fluxo de automóveis dos mais diversos tipos em todo o mundo, começando pela China (primeiro epicentro da doença), como demonstra o gráfico a seguir.

Gráfico 5: Redução da demanda chinesa



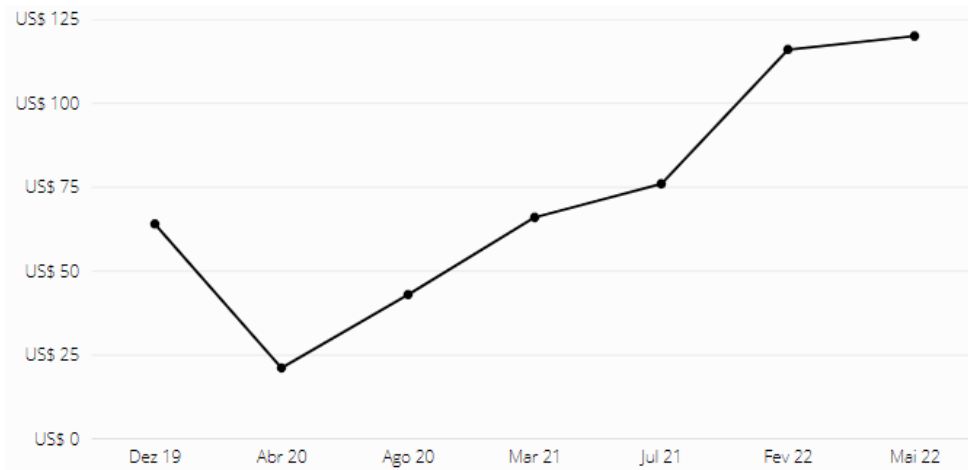
Nota: ²Projeção da IEA para o primeiro quadrimestre de 2020

Fonte: IBP (2020)

Sendo a China o segundo maior mercado consumidor de petróleo do mundo, observa-se que a demanda da commodity de fato foi afetada de forma negativa, estimando-se que somente no país houve uma redução de demanda de cerca de 1,8 milhão de barris por dia (cerca de 19% a menos que o ano anterior), enquanto a oferta do bem se manteve estável num primeiro momento. Dado tamanho desbalanceamento entre demanda e oferta, é natural que nesse cenário o preço caíria, e foi o que aconteceu.



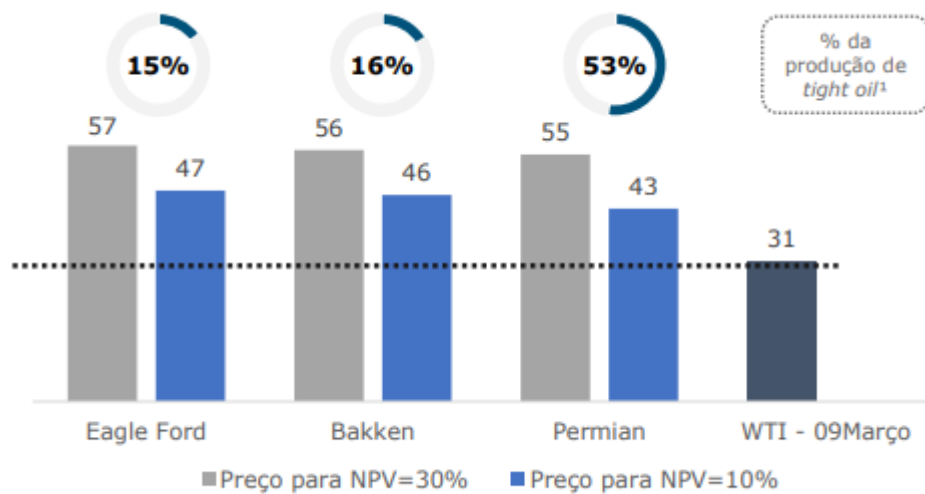
Gráfico 6: Cotação do Barril de Petróleo – US\$



Fonte: TradingView

Como se pode ver no gráfico, nos primeiros meses da pandemia o preço alcançou patamares inferiores à 20 dólares, que são preços impraticáveis à longo prazo para as produtoras, como mostra a estimativa abaixo.

Gráfico 7: Preços de *breakeven* para os maiores *plays* de *tight oil* – US\$ por barril



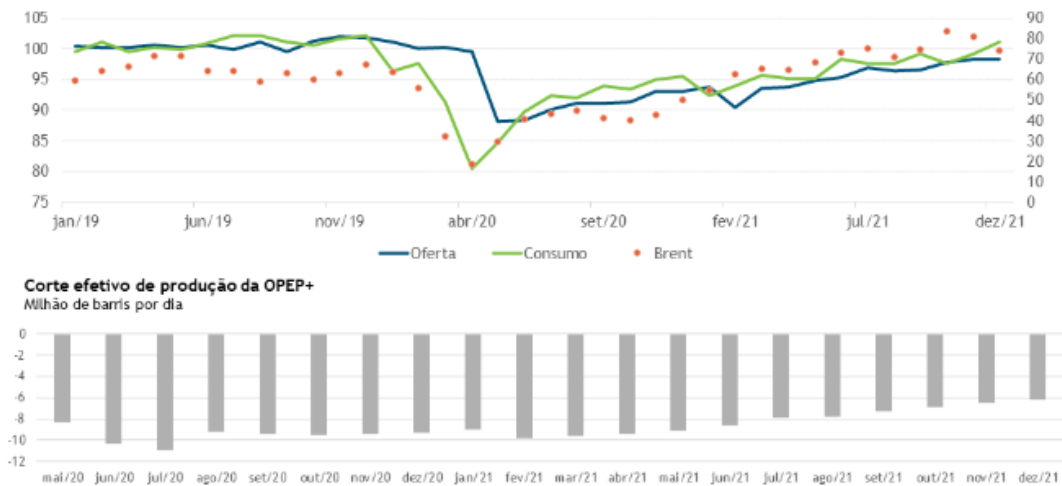
Nota: ¹Valores projetados pela EIA para março de 2020

Fonte: IBP (2022)

Dessa forma, a resposta das grandes produtoras de petróleo foi, naturalmente, diminuir suas respectivas produções a fim de reequilibrar a oferta e demanda e conseqüentemente o preço dos barris. Assim a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) concordou em cortar a produção mundial de petróleo em cerca de 9,7 milhões de barris por dia (cerca de 10% da produção mundial), sendo considerado este o maior corte de produção da história. A relação da oferta e demanda de barris por dia e dos cortes da OPEP podem ser observadas com melhor detalhamento nos gráficos a seguir.



Gráfico 8: Mercado de petróleo e atuação da OPEP+ na pandemia da Covid-19
(Milhão de barris por dia no eixo esquerdo e US\$ por barril no eixo direito)



Fonte: IBP (2022)

4.1.2. Retomada do consumo

Ao mesmo tempo em que os cortes ocorriam gradativamente, a ciência buscava soluções para a doença. Já no início de 2021, enquanto os cortes de produção ainda aconteciam, a demanda por combustíveis volta a se aquecer devido ao retorno às rotinas normais, enquanto do lado da oferta a incerteza ainda pairava, impossibilitando a retomada instantânea aos níveis de produção pré-pandemia. Sendo assim, agora têm-se o cenário inverso do cenário de começo da doença. Se antes tinha-se baixa demanda com grande oferta, agora a demanda volta a se normalizar enquanto a oferta permanece abaixo, causando uma disparada de alta nos preços, alcançando patamares raramente vistos anteriormente, como se pode ver no gráfico 6. No gráfico 8 é possível observar que no período citado, a demanda pelo produto supera consideravelmente a oferta disponível, o que faz com que o preço atinja esses altos patamares. É nesse momento em que se observa no cenário brasileiro (e mundial) grandes altas nos produtos finais originários do petróleo, como a gasolina e o diesel, que acabam impactando diretamente índices como o IPCA, dado que são bens quase que indispensáveis para o cotidiano do cidadão médio e que significam uma parcela que pode chegar à 5% do orçamento familiar (FGV).

Não bastasse a alta do preço até então, tem-se o outro grande acontecimento impactante no preço do barril, a guerra entre Rússia e Ucrânia.



4.2. Guerra na Ucrânia

No começo do ano de 2022, o mundo observou a invasão russa às terras ucranianas, fato que sem dúvidas foi relevante nos preços do barril de petróleo dado que a Rússia é atualmente a segunda maior exportadora de petróleo do mundo.

O petróleo russo é o responsável por abastecer majoritariamente a Europa e a China e, durante a guerra (que ainda perdura), os governos mundiais impuseram diversas sanções à nação governada por Vladimir Putin, a fim de neutralizar e enfraquecer o país que financia grande parte de suas operações com a receita advinda das exportações de petróleo. Entretanto, existe o dilema de que se sancionada a exportação russa de petróleo, se desabastece os países importadores. Dessa forma, as sanções ao petróleo russo foram mais brandas do que as sanções em outras áreas. Entretanto, a incerteza afeta novamente os preços da commodity, pois como dito o petróleo russo é porcentagem grande de toda a produção mundial, e no caso de qualquer grande sanção, a oferta do produto seria fortemente afetada. Dada essa incerteza, o que acontece de fato é uma nova alta do preço do barril Brent (pode ser observado no gráfico 6 a partir de fevereiro de 2022) que vem “emendada” com a alta de 2021 causada pela pandemia.

5. Considerações finais

Conforme pôde-se verificar ao longo deste trabalho, a política praticada para compor preços de combustíveis no Brasil tem como consequência muitos outros aspectos econômicos e sociais. Observou-se, ainda, que há correlação com processos inflacionários abruptos, devido dentre outros fatores, à grande dependência de malha viária no país, que tende a resultar em agravamento da condição de precariedade financeira da população mais vulnerável. Viu-se, então, que a dimensão política do poder nacional busca de alguma maneira suavizar esses impactos, ou até mesmo atua para evitar desgastes que reduzam aprovação popular do dirigente máximo da nação.

Nesse diapasão, viu-se que o debate público e parlamentar se focou na possibilidade da criação de um fundo público para a estabilização do preço; na necessidade de mudar a política de preços da Petrobrás; e, por fim, na enorme quantidade de tributos incidentes sobre a cadeia de petróleo, gás e biocombustíveis.

Não obstante a esses fatores, esteve presente na seção 2 o argumento de que é tecnicamente justificada a utilização do PPI para garantia da oferta do petróleo, tendo



o CADE disciplinado sobre o assunto. Cabe, contudo, e considera-se essa a contribuição deste ensaio, incentivar trabalhos posteriores para reflexão técnica e embasada de qual seria a metodologia mais adequada visando equilibrar volatilidade de preços, enormes quantias auferidas pelos acionistas da Petrobrás, fatores internacionais inesperados. Tudo isso no intuito de salvaguardar a população brasileira tão desgastada diante de constantes processos inflacionários e convívio com tributação regressiva.

Por fim, não menos importante, retomasse à Petrobrás para finalizar destacando suas potencialidades em promover bem-estar social e a reflexão sobre em quais direções deve seguir o Brasil. Tendo de um lado a sua privatização, e noutro a sustentação da estatal sob os termos do interesse público que não apenas motivou sua criação como fez o Brasil chegar aonde chegou em tecnologia e exploração no ramo do petróleo.

6. Referências Bibliográficas

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
- BRASIL. Emenda Constitucional 9, de 9 de novembro de 1995. Brasília, DF, 1005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc9.htm.
- BRASIL. Lei Complementar 194, de 19 de dezembro de 2017. Brasília, DF, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp194.htm.
- BRASIL. Lei Complementar 192, de 25 de novembro de 2016. Brasília, DF, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp192.htm.
- BRASIL. PL 1.472, de 10 de março de 2022. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2449451>.
- DELGADO, F.; GALTO, M. Composição dos preços de combustíveis no Brasil. **Conjuntura Econômica**, v. 75, n. 6, p. 44-48, 2021.
- FAGUNDES, A. M.; VARGAS, P.; LOSEKANN, L. Impactos da contenção dos preços de combustíveis no Brasil e opções de mecanismo de precificação. **Revista de**



Economia Política, Rio de Janeiro, v. 20, n. 3, p. 631-655, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-40772015000300009>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PETRÓLEO, GÁS E BIOCMBUSTÍVEIS (IBP). Covid-19 e os impactos sobre o mercado de petróleo. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://www.ibp.org.br/personalizado/uploads/2020/04/20200330-e-book-covid-19-e-os-impactos-sobre-o-mercado-de-petroleo-v2.pdf>.

Observatório de Política Fiscal da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Investimentos Públicos 1947-2021. Disponível em: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/series-historicas/investimentos-publicos/investimentos-publicos-1947-2021>.

PETROBRAS. Composição do preço de combustíveis. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://precos.petrobras.com.br/sele%C3%A7%C3%A3o-de-estados-gasolina>