

## A POLÍTICA DE PREÇOS DOS COMBUSTÍVEIS NO BRASIL: A IMPORTÂNCIA DE TER UMA REGRA\*

Maria Andréia Parente Lameiras

Fabio Giambiagi

### INTRODUÇÃO

A recente escalada da cotação do petróleo no mercado internacional vem gerando uma série de discussões a respeito de qual seria a melhor política de preços para o setor de combustíveis. Ainda que a última ata do Copom<sup>1</sup> mantenha como pressuposto a ausência de reajustes de combustíveis para o ano, ela também explicita que “aumentaram significativamente os riscos à sua concretização, riscos que poderiam se materializar em uma elevação nos preços domésticos da gasolina em 2005”. Recentemente, o próprio presidente da Petrobras, Sérgio Gabrielli, divulgou que os preços só vão ser modificados “quando a volatilidade do mercado internacional acabar”, o que pressupõe, implicitamente, a possibilidade de reajustes ainda no decorrer do ano. Dentro desse contexto, esta nota propõe a adoção de uma política de formação de preços de combustíveis mais transparente e adequada aos padrões internacionais, com base em reajustes periódicos, que minimizariam a intervenção governamental.

Esta nota visa apenas dar uma modesta contribuição para o debate acerca da política de preços dos derivados de petróleo, partindo do suposto de que a adoção de alguma forma *pass-through* é melhor do que a ausência de qualquer regra. Entretanto, os contornos precisos que deveria assumir uma regra de reajuste envolvem questões específicas, como, por exemplo, a mensuração adequada dos preços de fronteira, que vão além dos limites estreitos deste artigo. O objetivo, aqui, é apenas contribuir para o debate sobre o tema, mas sem a pretensão de considerar que a proposta a ser apresentada, relativamente simples, esgota o tratamento técnico do assunto.

### A POLÍTICA DE PREÇOS DOS COMBUSTÍVEIS

Desde 1938, quando o petróleo foi declarado bem de utilidade pública, através da publicação do Decreto-Lei 395/38, o Estado sempre desempenhou um papel fundamental na criação e condução da política de formação de preços dos combustíveis no Brasil. A partir do início dos anos 1990, começou um processo de desregulamentação do setor petrolífero, com o propósito de torná-lo mais competitivo através da redução da atuação do Estado. Na década atual, com o fim dos subsídios, esperava-se que houvesse maior equalização entre os preços internos e externos de forma a se estabelecer um novo cenário baseado em práticas concorrenciais. Entretanto, o que vem ocorrendo, na prática, é uma política de reajustes esporádicos, que, por não apresentar regras claras quanto à periodicidade e intensidade, constitui um instrumento ineficiente do ponto de vista regulatório.

\* Os autores agradecem os comentários de Paulo Levy e Ricardo Seroa, mas se responsabilizam integralmente pelo conteúdo da nota.

1. Ata referente a 111ª Reunião do Copom, divulgada em 25 de agosto de 2005.

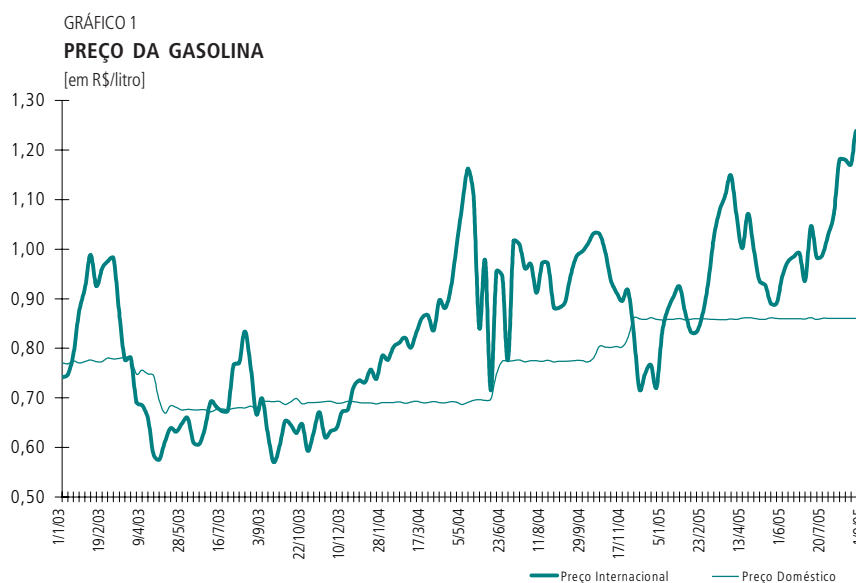
Nos períodos de baixa de preços internacionais, a demora na correção dos preços domésticos penaliza o consumidor, que deixa de se beneficiar internamente com a redução dos preços. Em contrapartida, em períodos de alta no mercado externo, as distorções de preços prejudicam a atividade produtiva, uma vez que colocam as refinarias privadas em situação difícil, já que não podem concorrer com os preços, bem inferiores, praticados pela Petrobras, o que desestimula novos investimentos. Adicionalmente, a possibilidade de que aumentos e reduções nos valores dos combustíveis possam ser utilizados como instrumento de política, afeta negativamente a imagem do país, na medida em que configura uma ação de caráter intervencionista, inconsistente com o regime de concorrência que vigora nos países mais avançados.

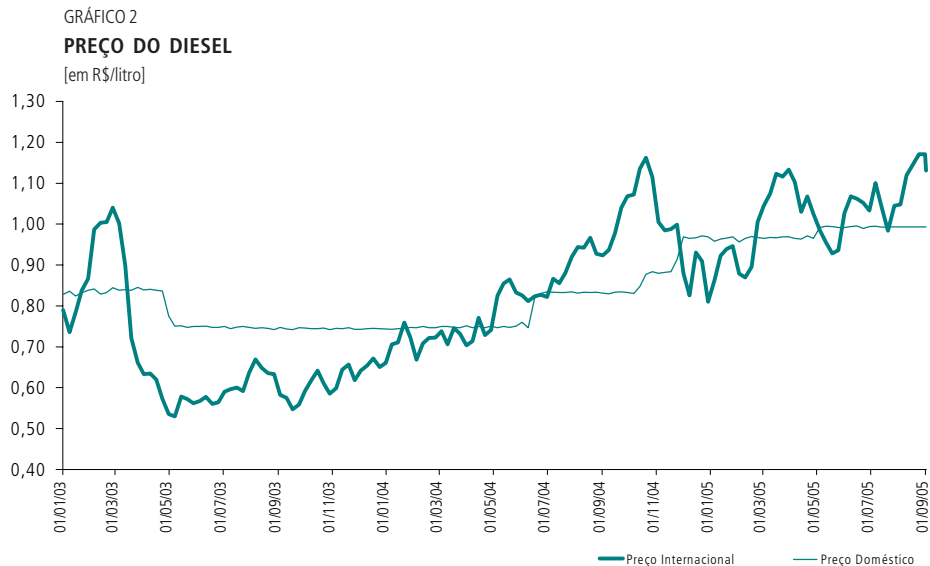
Logicamente, qualquer proposta de correção dos preços internos deve levar em conta a alta volatilidade do mercado externo, que faz com que ajustes instantâneos, além de não factíveis, possam refletir apenas alguma perturbação momentânea, sem que se verifique uma tendência sustentável a médio e longo prazos. Entretanto, para o desenvolvimento de um mercado competitivo, é necessária a adoção de um mecanismo de reajustes que, mesmo que tenha como objetivo suavizar as oscilações de preços, permita que se garanta, ao longo do tempo, a paridade entre os preços domésticos e internacionais.

### ALTERNATIVAS DE REAJUSTES DE PREÇOS

Desde o último reajuste de preços autorizado pela Petrobras, em novembro do ano passado, o valor do barril de petróleo no mercado internacional aumentou cerca de 35%. Como consequência, a disparidade entre os preços da gasolina e do óleo diesel, nos mercados interno e externo, vem se acentuando cada dia mais. Tomando como parâmetro o preço médio praticado em cada um desses mercados no mês de agosto, e convertendo o valor internacional em reais, a defasagem entre os preços da gasolina e do diesel é de 34% e 14%, respectivamente (Gráficos 1 e 2). No caso do Brasil, o preço considerado é o de realização, ou seja, aquele praticado nas refinarias sem a inclusão de tributos (Cide, Cofins e ICMS). No cálculo do preço internacional, o dado utilizado refere-se ao preço *spot* da gasolina e do diesel cotado no Golfo dos Estados Unidos.

Na hipótese de um reajuste integral que zerasse tal descompasso, esse aumento indicaria, na ponta ao consumidor, um acréscimo de 10% para a gasolina e 8% para o diesel. Em





termos de impacto sobre o IPCA, esses aumentos de preços levariam a um incremento total de 0,4 ponto percentual (p.p.), dos quais a maior parte estaria associada ao aumento da gasolina.

Para evitar aumentos de tal magnitude, uma alternativa seria a implantação de uma política de reajustes mensais baseada no comportamento recente dos preços internacionais, como forma de suavizar tais oscilações. Dentro dessa perspectiva, foram feitas duas hipóteses de cálculo para a correção dos preços. No primeiro caso, os preços domésticos no mês corrente ( $t$ ) seriam dados pela média aritmética dos preços internacionais, convertidos em reais pela taxa de câmbio vigente, dos três meses antecedentes ao do reajuste, ou seja:

$$P_t = \sum_{T=t-3}^{t-1} P_T / 3$$

No segundo caso, a fórmula de correção utilizada seria a mesma, modificando, apenas, o período referencial, que passaria a ser representado pelos seis meses antecedentes ao do reajuste, reduzindo, por conseguinte, a volatilidade da série. Em ambos os casos, porém, os reajustes seriam sempre mensais, feitos em função da média do período precedente. Os Gráficos 3 e 4, a seguir, retratam a trajetória dos preços domésticos vigentes para a gasolina e o óleo diesel *vis-à-vis* as séries de preços calculadas com base nas duas metodologias propostas.

Há prós e contras em cada uma das duas alternativas. Uma média de três meses evita grandes diferenças entre os preços internacionais e os do país, mas pode ser ainda bastante volátil. Já uma média de seis meses tende a ser mais estável, mas, em contrapartida, pode obrigar a correções sucessivas ao longo de um período dilatado, mesmo quando os preços internacionais já tenham se estabilizado.

De acordo com os dados expostos anteriormente, verifica-se que a implementação de quaisquer das duas proposições levaria a curva de preços domésticos para um patamar bem mais próximo do praticado no mercado internacional. No caso da gasolina, pressupondo a adoção do critério de correção com base trimestral, os preços internos deveriam ser reajustados, na refinaria, cerca de 21%. Já a opção pela correção semestral diminuiria o percentual de reajuste para 19%. Os preços do óleo diesel, seguindo os mesmos critérios antes descritos, seriam majorados em 8% e 6%, respectivamente. Na bomba, esses percentuais cairiam para

GRÁFICO 3  
BRASIL: PREÇO DA GASOLINA  
[em R\$/litro]

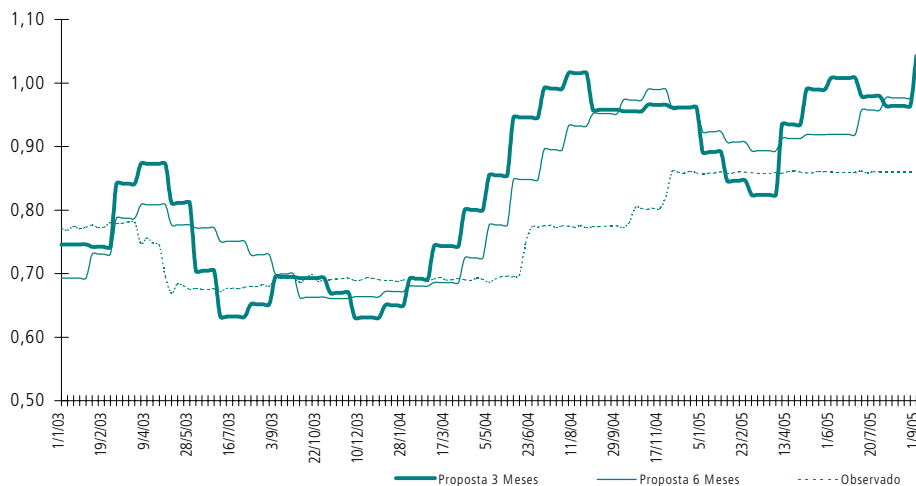
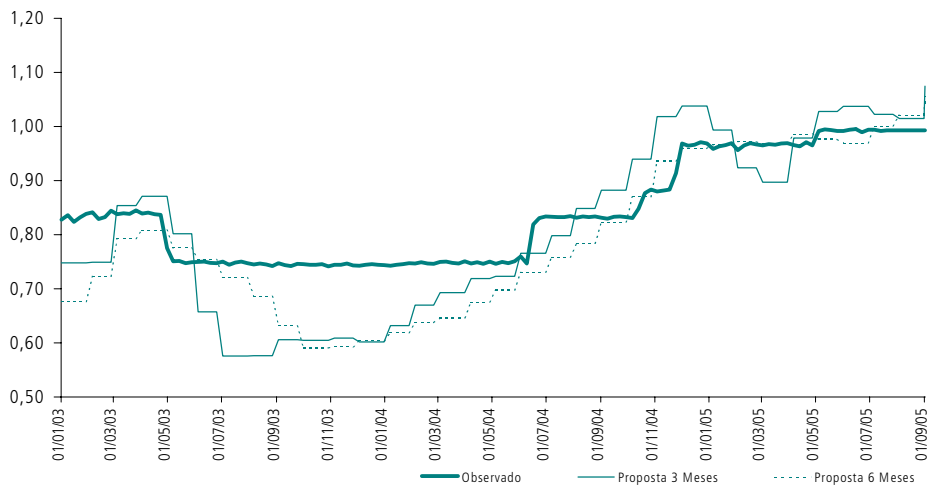


GRÁFICO 4  
BRASIL: PREÇO DO DIESEL  
[em R\$/litro]



6% no primeiro caso e 5% no segundo, para a gasolina, e 5% e 4% para o diesel. Esses reajustes nos preços ao consumidor implicariam uma contribuição adicional ao IPCA da ordem de 0,3 p.p. e 0,2 p.p., respectivamente, para correções trimestrais e semestrais. Em relação ao diesel, em ambos os casos a contribuição seria praticamente nula. As Tabelas 1, 2 e 3 a seguir descrevem os impactos sobre os preços domésticos dos dois exercícios realizados.

A atual disparidade entre os preços internos e externos, ainda que possa se reduzir em um futuro próximo, em função de uma eventual queda das cotações do barril de petróleo no

TABELA 1  
ALTERNATIVAS DE REAJUSTES NAS REFINARIAS  
[em %]

	Preço Internacional (Média - Agosto)	Média: 3 Meses (Jun./Jul./Ago.)	Média: 6 Meses (Mar. a Ago.)
Gasolina	33,9	21,2	19,2
Diesel	13,9	8,2	6,4

TABELA 2  
**ALTERNATIVAS DE REAJUSTES AO CONSUMIDOR**  
 [em %]

	Preço Internacional (Média - Agosto)	Média: 3 Meses (Jun./Jul./Ago.)	Média: 6 Meses (Mar. a Ago.)
Gasolina	9,6	6,0	5,4
Diesel	8,4	4,9	3,8

TABELA 3  
**IMPACTO ESTIMADO SOBRE O IPCA**

	Preço Internacional (Média - Agosto)	Média: 3 Meses (Jun./Jul./Ago.)	Média: 6 Meses (Mar. a Ago.)
Gasolina	0,4	0,3	0,2
Diesel	0,0	0,0	0,0
Total	0,4	0,3	0,2

exterior, dificilmente cairá a níveis prevaletentes antes do recente ciclo de aumentos, de modo que não haja a necessidade de reajustes nos preços domésticos. Dentro desse contexto, pode ser aconselhável dar um aumento de certa magnitude, para amenizar tais distorções e a partir daí estabelecer uma política de reajustes periódicos, com o objetivo de manter preços internos e externos alinhados.

O excelente desempenho dos índices de preços nos últimos meses, diga-se de passagem, permitiria perfeitamente um reajuste da gasolina nas bombas da ordem de 10%, sem que isso prejudique a viabilidade de ter uma variação do IPCA, no ano, muito próxima da meta de 5,1% almejada pelo Bacen.

Um problema típico que poderia decorrer da adoção de uma regra rígida é que, quando há uma data fixada previamente para corrigir um preço importante da economia, há um forte incentivo à exploração das possibilidades de arbitragem, associadas a compras massivas na véspera do reajuste. Embora essa preocupação seja pertinente, há dois pontos importantes a considerar. Primeiro, sendo os reajustes mensais, eles seriam provavelmente modestos, o que minimizaria o risco de haver grandes incentivos à estocagem especulativa. E segundo, o sentido da palavra “regra”, utilizada nesta nota, vale para o mecanismo de correção, mas não para a data. Se a correção é feita mensalmente, mas sem que se saiba exatamente o dia, a presença de incerteza quanto à data correta de reajuste, somada ao pequeno valor deste, uma vez que a regra estivesse em operação, praticamente impediria que houvesse grandes movimentos especulativos.

## CONCLUSÕES

A forte escalada do preço do petróleo no mercado externo, somada à demora na correção dos preços internos dos derivados, vem desencadeando a ocorrência de importantes distorções entre preços domésticos e internacionais, que acabam por interferir na possibilidade de estabelecimento de um mercado competitivo. Adicionalmente, a falta de uma regra clara que defina esses reajustes cria um ambiente favorável a especulações acerca do caráter intervencionista que possa permear decisões dessa natureza. Dessa forma, a instalação de um ambiente adequado aos padrões mundiais tem como prerrogativa a adoção de critérios transparentes de reajustes de preços, de maneira a estimular novos investimentos privados, assegurando a livre concorrência.

O principal problema associado à ausência de uma regra de reajuste, e, em particular, à estabilidade do preço nominal dos derivados de petróleo no Brasil, em um contexto em que, nas economias mais avançadas, o preço da gasolina nas bombas aumenta todos os meses e encontra-se em níveis significativamente maiores que há dois anos, é o desestímulo que isso tende a representar para o desenvolvimento de um ambiente de concorrência no setor. Dez anos depois da queda do monopólio estatal, o fato é que, no país, o setor de petróleo continua sendo, na prática, completamente dominado por uma única empresa e a definição de preços dos produtos é resultado da decisão discricionária de um único ator — o Estado —, em vez de refletir a ação das forças de mercado. O corolário disso é que novos investimentos no setor, por parte de agentes privados, dificilmente ocorrerão na magnitude em que seria possível, se a intervenção do governo na definição das tarifas não fosse tão marcante.