

MECANISMOS DE ESTABILIZAÇÃO DE PREÇOS DE COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS

UMA ANÁLISE DO CENÁRIO
BRASILEIRO E CASOS
INTERNACIONAIS



Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

MECANISMOS DE ESTABILIZAÇÃO DE PREÇOS DE COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS

UMA ANÁLISE DO CENÁRIO
BRASILEIRO E CASOS
INTERNACIONAIS

Acesse a publicação
pelo QR Code abaixo.



CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI

Robson Braga de Andrade

Presidente

Gabinete da Presidência

Teodomiro Braga da Silva

Chefe do Gabinete - Diretor

Diretoria de Desenvolvimento Industrial e Economia

Lytha Battiston Spindola

Diretora

Diretoria de Relações Institucionais

Mônica Messenberg Guimarães

Diretora

Diretoria de Serviços Corporativos

Fernando Augusto Trivellato

Diretor

Diretoria Jurídica

Cassio Augusto Muniz Borges

Diretor

Diretoria de Comunicação

Ana Maria Curado Matta

Diretora

Diretoria de Educação e Tecnologia

Rafael Esmeraldo Lucchesi Ramacciotti

Diretor

Diretoria de Inovação

Gianna Cardoso Sagazio

Diretora

Superintendência de Compliance e Integridade

Oswaldo Borges Rego Filho

Superintendente

MECANISMOS DE ESTABILIZAÇÃO DE PREÇOS DE COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS

UMA ANÁLISE DO CENÁRIO
BRASILEIRO E CASOS
INTERNACIONAIS



Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

© 2022. CNI – **Confederação Nacional da Indústria.**

Qualquer parte desta obra poderá ser reproduzida, desde que citada a fonte.

CNI

Gerência Executiva de Infraestrutura – GEINFRA

FICHA CATALOGRÁFICA

C748m

Confederação Nacional da Indústria.

Mecanismos de estabilização de preços de combustíveis fósseis : uma análise do cenário brasileiro e casos internacionais / Confederação Nacional da Indústria. – Brasília : CNI, 2022.

71 p. : il.

1.Mercado de Combustíveis. 2. Política de Preços. 3. Tributação. I. Título.

CDU: 338.5:622.323

CNI
Confederação Nacional da Indústria
Sede
Setor Bancário Norte
Quadra 1 – Bloco C
Edifício Roberto Simonsen
70040-903 – Brasília – DF
Tel.: (61) 3317-9000
Fax: (61) 3317-9994
<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/>

Serviço de Atendimento ao Cliente - SAC
Tels.: (61) 3317-9989/3317-9992
sac@cni.com.br

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Comparação do efeito MEPCO em US\$/litro da gasolina (93 octanas) no período 08/2018 – 06/2019.....	37
Gráfico 2 – Evolução da Alíquota da CIDE desde a sua criação (em R\$/litro)	38

LISTA DE TABELA

Tabela 1 – Sugestões pró-concorrência no mercado de combustíveis	58
---	----

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	9
SUMÁRIO EXECUTIVO	11
1 INTRODUÇÃO	15
2 A INTERVENÇÃO NO MERCADO DE COMBUSTÍVEIS	19
3 POLÍTICAS DE FUNDOS DE ESTABILIZAÇÃO	25
3.1 Fundo de Estabilização do Chile.....	27
3.2 Fundo de Estabilização do Peru	28
3.3 Fundo de Estabilização da Colômbia.....	29
3.4 Desafios dos Fundos de Estabilização	30
4 POLÍTICAS DE IMPOSTOS FLEXÍVEIS	33
4.1 Experiência Internacional com Impostos Flexíveis	34
4.2 Experiência Brasileira com Impostos Flexíveis	37
4.3 Desafios dos Impostos Flexíveis.....	39
5 PROGRAMAS DE SUBSÍDIOS DIRETOS AOS CONSUMIDORES	41
5.1 Subsídios Diretos aos Consumidores de Combustíveis em Portugal	42
5.2 Subsídios Diretos aos Consumidores de Combustíveis no Brasil	44
5.3 Desafios para Subsídios Diretos aos Consumidores de Combustíveis	46
6 POLÍTICA DE PROMOÇÃO DA COMPETIÇÃO E TRANSPARÊNCIA	49
7 CAMINHOS PARA A POLÍTICA DE PREÇOS DE COMBUSTÍVEIS NO BRASIL	53
7.1 Iniciativas para mudanças na política de preços no Brasil.....	54
7.2 Propostas para uma política de preços sustentável.....	56
7.2.1 Aprimoramento da tributação dos combustíveis	57
7.2.2 Promoção da concorrência e transparência no mercado	58
CONCLUSÕES	61
REFERÊNCIAS	65

APRESENTAÇÃO

A economia brasileira vem perdendo competitividade. O alto custo e a baixa concorrência na oferta dos combustíveis são fatores que têm impacto nas cadeias produtivas, afetam o poder de compra dos brasileiros e reduzem a capacidade do país para enfrentar, em igualdade de condições, os competidores globais.

Os avanços na reestruturação do setor de combustíveis, sobretudo os que buscam a desconcentração e o maior dinamismo da área, são sinais importantes para o mercado. Entretanto, a volatilidade dos preços tem motivado discussões sobre a possibilidade de redução dos valores cobrados dos consumidores.

Esta publicação apresenta exemplos da experiência internacional com políticas de definição dos preços dos combustíveis. O objetivo é identificar as principais lições apreendidas na implementação de mecanismos de estabilização dos valores desses produtos que são fundamentais para movimentar a economia.

A Confederação Nacional da Indústria (CNI) espera que este documento contribua com as discussões sobre a implementação de medidas que visam amenizar os efeitos da elevação dos preços dos combustíveis, preservando a abertura do mercado, a promoção da concorrência e a transparência no setor.

Boa leitura

Robson Braga de Andrade

Presidente da CNI

SUMÁRIO EXECUTIVO

O segmento de *downstream* da cadeia do petróleo no Brasil passa por um processo de reestruturação, tendo como propósito a desconcentração do mercado. Esse processo foi estabelecido pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e pelo Termo de Compromisso de Cessação (TCC), firmado entre o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e a Petrobras. Nesse sentido, a atratividade dos ativos vendidos pela Petrobras depende diretamente da política de preços praticada pela empresa.

A adoção da política de preços baseada na paridade de importação (PPI)¹ permitiu a Petrobras avançar no seu processo de desinvestimento, com a saída da empresa do segmento de distribuição de gás liquefeito de petróleo (GLP) e combustíveis. A empresa já vendeu duas refinarias e encontra-se em processo de negociação para venda de mais seis ativos no setor. Entretanto, diante dos sucessivos aumentos dos preços de combustíveis, essa política de preços tem enfrentado resistência.

A sequência de altas dos preços dos combustíveis, que acompanhou a disparada da cotação do petróleo no mercado internacional e a desvalorização do real em 2021, tem motivado novas discussões sobre o preço final dos derivados ao consumidor, em especial o óleo diesel e a gasolina. O ano foi marcado pelo debate sobre medidas para amenizar o impacto dos preços para os consumidores, desde fundos de estabilização a reforma tributária.

Com a dificuldade de aprovar medidas significativas no plano da desoneração tributária, o Congresso Nacional está propondo a criação de um fundo de estabilização de preços para subsidiar combustíveis fósseis no Brasil. Trata-se do Projeto de Lei 1.472/2021, que cria bandas móveis de preços de combustíveis, financiado por diversas fontes de recursos ligados ao setor petrolífero.

Diante da multiplicação de propostas no Congresso Nacional para alterar a atual política de preços, é importante avaliar e retirar lições da experiência internacional na implementação de políticas públicas de estabilização dos preços dos combustíveis, em particular em países onde se buscou conciliar estas políticas com um setor de combustível aberto à concorrência. Nesse sentido, foram avaliadas as seguintes políticas de estabilização de preços:

¹ A política de preços baseada na paridade de importação (PPI) associa a dinâmica de preços do mercado brasileiro ao comportamento dos preços internacionais, refletindo os custos totais para internalizar um produto. No Brasil, essa política foi implementada em 2016 e é atualmente praticada pela Petrobras.

- i) fundos de estabilização;
- ii) impostos flexíveis;
- iii) subsídios diretos aos consumidores; e
- iv) promoção da competição e transparência no mercado de combustíveis.

A análise de fundos de estabilização de preços deixou claro que esta forma de intervenção no mercado dificilmente é sustentável. Isto ocorre porque é muito difícil manter o financiamento destes fundos a partir de recursos coletados no próprio mercado de combustíveis, já que existe um custo político elevado para manter preços domésticos acima da paridade internacional em momentos de preços baixos no mercado internacional para capitalizar os fundos. Existe ainda uma grande dificuldade de se prever a trajetória dos preços do petróleo para se estabelecer uma política de taxaço neutra. Ademais, é crescente a oposição das organizações internacionais e de grupos ambientalistas aos subsídios aos combustíveis fósseis através da capitalização dos fundos com recursos públicos. Desta forma, os fundos de estabilização vêm sendo progressivamente substituídos por outras formas de intervenção do estado.

A introdução de impostos flexíveis é uma opção aos fundos de estabilização de preços. Por meio desta política é possível desenhar mecanismos tributários para que as alíquotas variem de forma inversamente proporcional aos preços do petróleo de forma a reduzir a volatilidade. Este tipo de política foi utilizado em vários países e ainda é praticada no Chile. Entretanto, a experiência internacional mostrou que é fundamental estabelecer diretrizes claras e mecanismos automáticos de ajustes nos impostos flexíveis, além de estabelecer alíquotas *ad rem* (alíquotas em reais por litro). Também ficou claro que os impostos flexíveis não são sustentáveis quando dependem da discricionariedade do governo, uma vez que é politicamente difícil a elevação dos impostos em momentos de preços baixos.

Tendo em vista as dificuldades técnicas e políticas para implementação de mecanismos como fundos de estabilização ou de impostos flexíveis, a transferência direta de renda aos consumidores de combustíveis vem ganhando espaço nos países da OCDE. Isto ocorre porque esta política não cria distorções competitivas no mercado de combustíveis e responde às demandas políticas de mitigação dos impactos nas camadas mais vulneráveis e expostas aos preços dos combustíveis.

Após a análise dos mecanismos de estabilização de preços de combustíveis, as recomendações para enfrentar o problema da volatilidade e alta dos preços dos combustíveis no Brasil consideram os seguintes pontos:

- i) manter a política atual de liberdade de preços e paridade dos preços domésticos com os preços internacionais;
- ii) aprimorar a tributação sobre os combustíveis, através de impostos específicos com alíquotas *ad rem* e desenho de fórmulas automáticas de variação de alíquotas para compensar a volatilidade dos preços no mercado internacional e do câmbio;
- iii) promover a concorrência e a transparência no mercado de combustíveis.

As propostas representam uma oportunidade para o governo dar uma resposta à pressão política de mitigar os efeitos da disparada dos preços, preservando ao mesmo tempo a abertura do mercado de combustíveis. É fundamental reconhecer que este processo de liberalização do mercado já avançou de forma significativa, contudo, as políticas públicas devem evoluir e se sofisticar no atual contexto.



1 INTRODUÇÃO

Os preços dos combustíveis no Brasil são formalmente livres desde 2002, quando passa a vigorar o regime de liberdade de preços em todos os segmentos do mercado de combustíveis e derivados de petróleo². Após a liberalização dos preços, o mercado de combustíveis nacional foi marcado pela ausência da concorrência no segmento de refino e pelo elevado poder de mercado da Petrobras na fixação dos preços. Os preços praticados pela empresa não acompanhavam a paridade internacional, situando-se em patamares mais baixos em alguns momentos e mais elevados em outros.

A partir de 2016, o Governo Federal buscou promover a concorrência no suprimento de combustíveis no país, com uma menor intervenção na política de preços da Petrobras, a reestruturação do setor por meio do programa Combustível Brasil e a gestão do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), que assinou com a Petrobras um Termo de Compromisso de Cessação (TCC), onde a empresa se comprometeu a reduzir sua participação no segmento de refino. Desde então, esta realidade se consolidou com a venda, pela Petrobras, de duas refinarias e pela redução da participação da empresa no suprimento de combustíveis no país.

O Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) também estabeleceu duas resoluções importantes para o setor: a Resolução nº 9/2019, que estabeleceu diretrizes para a promoção da livre concorrência na atividade de refino no País; e a Resolução nº 12/2019 que, por sua vez, estabeleceu diretrizes para a promoção da livre concorrência no abastecimento de combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis. Como consequência, a ANP desenvolveu sua agenda para modernizar o arcabouço regulatório das atividades de refino, importação, distribuição e revenda de combustíveis.

No entanto, a política de paridade internacional para os preços aplicada nas refinarias tem gerado muita resistência política. Em 2018, uma greve dos caminhoneiros forçou o governo a criar um subsídio para o diesel. Isto aconteceu porque já não era mais politicamente e nem juridicamente viável utilizar o caixa da Petrobras como forma de moderar os aumentos dos derivados.

A sequência de altas dos preços dos combustíveis – que acompanhou a disparada da cotação do petróleo no mercado internacional e a desvalorização do real em 2021 – motivou novas

² A adoção do regime de liberdade de preços significa que não há qualquer tipo de tabelamento nem fixação de valores máximos e mínimos, ou qualquer exigência de autorização oficial prévia para reajustes (ANP, 2020).

discussões sobre a política de preços, em especial do óleo diesel e da gasolina. O ano foi marcado pelo debate sobre medidas para amenizar o impacto da elevação dos preços dos combustíveis para os consumidores, desde fundos de estabilização a reforma tributária.

Com a dificuldade de aprovar medidas significativas no plano da desoneração tributária, o Congresso Nacional apresentou uma proposta para a criação de um fundo de estabilização de preços e um novo imposto para subsidiar combustíveis fósseis no Brasil. O Projeto de Lei 1.472/21 cria bandas móveis de preços de combustíveis, financiado por diversas fontes de recursos ligados ao setor petrolífero. A proposta de subsídios aos combustíveis vem ganhando força, sem amparo de avaliações mais criteriosas, e representa uma real ameaça ao atual processo de abertura do mercado de combustíveis no Brasil. Nesse sentido, é importante avaliar e retirar lições da experiência internacional, em particular em países onde se buscou conciliar estas políticas de estabilização de preços com um setor de combustível aberto à concorrência.

Este estudo apresenta e analisa a experiência internacional de políticas de preços de combustíveis em países com mercados de combustíveis liberalizados, com o objetivo de identificar as principais lições apreendidas na implementação de mecanismos de estabilização de preços. O estudo está dividido em 5 seções além desta introdução. A seção 2 apresenta questões conceituais sobre políticas de preços de combustíveis. A seção 3 apresenta a experiência internacional de políticas de fundos de estabilização de preços. A seção 4 discute a experiência internacional de políticas de impostos flexíveis. A seção 5 aborda as políticas de subsídios diretos aos consumidores de combustíveis. A seção 6 analisa as políticas de promoção da transparência e concorrência no mercado de combustíveis. Finalmente, a seção 7 avalia os caminhos para políticas de preços de combustíveis no Brasil.



2 A INTERVENÇÃO NO MERCADO DE COMBUSTÍVEIS

O preço dos combustíveis fósseis é um tema de alta sensibilidade social e as intervenções do estado na sua formação são frequentes. Em muitos países, as intervenções implicaram em criação de monopólios - ou restrições à concorrência, e em subsídios aos combustíveis fósseis. Este tipo de política é mais usual, ainda que não exclusiva, em países exportadores de petróleo.

No que se refere a subsídios, por se tratar de um apoio financeiro destinado a algum agente, há vários conceitos econômicos que podem assumir diferentes formas, entre as quais:

- i) o pagamento direto em dinheiro do governo ao produtor ou consumidor;
- ii) o pagamento indireto por meio do sistema de impostos e proteção contra a competição;
- iii) os pagamentos implícitos por meio de ações governamentais de regulamentação que alteram o preço de mercado e o acesso (barreiras à entrada).

Em geral, um subsídio é o resultado de uma ação governamental que confere vantagem para consumidores ou produtores para complementar renda ou reduzir custos. Quando o subsídio tem objetivo de reduzir o custo de produção de um bem ou serviço, assume as características de um imposto negativo (OECD, 2005). Podemos destacar três características comuns nas definições usadas para subsídio:

- i) é uma política governamental;
- ii) afeta a competição ao favorecer um grupo de firmas ou setores; e
- iii) reduz o bem-estar social.

Os subsídios podem ser justificados na presença de falhas de mercado, em uma situação em que o mercado sozinho, na ausência do Estado, gera resultado econômico ineficiente ou socialmente indesejável. Por exemplo, se o mercado não é capaz de viabilizar solução eficiente, o Estado entra concedendo subsídio para que empresas desenvolvam suas atividades. O subsídio utilizado como instrumento indutor de uma atividade econômica, em caráter temporário, pode proporcionar benefícios para a sociedade.

Todavia, a política de subvenção promove ineficiência produtiva. Como o subsídio proporciona transferência de renda entre agentes, as empresas beneficiárias podem tentar utilizar sua influência social e política – poder de *lobby* – para manter o subsídio. Nesse processo, empregam recursos que poderiam ser utilizados de maneira mais produtiva. Estas atividades não produtivas são denominadas de busca por renda (*rent-seeking*).

No caso dos combustíveis, as razões levantadas para a introdução e manutenção de subsídios incluem:

- i) reduzir os efeitos adversos da volatilidade global dos preços e da pressão inflacionária;
- ii) apoiar os produtores, ajudando a reduzir a dependência das importações ou aumentar as exportações;
- iii) aumentar a competitividade da economia, mantendo baixos os preços dos combustíveis domésticos; e
- iv) tornar a energia mais acessível, especialmente para consumidores de baixa renda, reduzindo os efeitos nocivos causados pelas emissões de poluentes do uso de combustíveis sólidos tradicionais (lenha e carvão).

Os argumentos contrários apontam que as políticas de subvenção minam os esforços globais para mitigar as mudanças climáticas, agravam os problemas locais de poluição, causando ainda mais danos à saúde humana e ao meio ambiente. Os incentivos as fontes fósseis reduzem artificialmente o custo de produção e de consumo, tornando ainda mais difícil a mudança estrutural na matriz energética que tem tais combustíveis na sua base.

As questões relacionadas ao estímulo de combustíveis fósseis se opõem a busca de uma matriz energética mais limpa. Em 2009, os governos membros do G20 e do Fórum de Cooperação Econômica da Ásia-Pacífico (APEC), se comprometeram a “racionalizar e eliminar gradualmente, a médio prazo, os subsídios aos combustíveis fósseis ineficientes que incentivam o consumo desnecessário” (OECD, 2021).

Além de pressionarem o orçamento público, drenando os escassos recursos fiscais que poderiam ser investidos em saúde, educação e fontes de energia renovável, os subsídios podem gerar armadilhas como distorções e concentração de mercado, desincentivos ao investimento e abusos de poder de mercado³.

³ O poder de mercado é um conceito crucial para a defesa da concorrência. Refere-se à habilidade de uma empresa elevar preços acima de algum nível competitivo – o nível de referência. O poder de mercado é usualmente definido como a diferença entre os preços cobrados pela empresa e seus custos marginais de produção.

O preço do petróleo é um importante determinante da intensidade dos subsídios aos combustíveis fósseis. O movimento do preço mundial do petróleo entre 2011 e 2014 – quando o preço médio do barril foi superior a US\$ 100,00 – levou vários países a controlarem os preços. A escalada recente do preço em 2021 fez renascer iniciativas de intervenção.

A estabilidade de preços pode ser politicamente conveniente e popular, mas muitas vezes obriga grandes ajustes posteriores. Não é incomum que os governos segurem os aumentos de preços por um longo período, ou mantenham artificialmente preços mais baixos, antes das eleições nacionais, visando manter o apoio popular. As eleições na Argentina, em 2013, e na Tailândia, em 2011, foram consideradas como uma das razões para o congelamento do preço do diesel nos meses que antecederam as eleições nesses países.

Atualmente, em vários países, as empresas estatais de petróleo e gás precificam os derivados aos consumidores domésticos em valores muito abaixo do seu custo de oportunidade e, em alguns casos, até abaixo do custo de produção. A utilização de empresas estatais para subsidiar preços ainda ocorre em países como Angola, Arábia Saudita, Bolívia, Emirados Árabes, Nigéria, Rússia e Venezuela.

No Brasil, a Petrobras foi utilizada para promover subsídios cruzados entre os derivados e para conter a inflação em períodos de ascensão dos preços internacionais. Com o fim do monopólio, a política de contenção de preços dos combustíveis acarretou perdas para a Petrobras e no atraso da transição do mercado de combustíveis para um modelo concorrencial. Entre 2011 e 2014, ao atender à crescente demanda de gás liquefeito de petróleo (GLP), diesel e gasolina, cujos preços estavam abaixo da referência internacional, a empresa perdeu 98 bilhões de reais (cerca de 50 bilhões de dólares) em renda.

É evidente que, no arcabouço atual do mercado de combustíveis brasileiro, é inviável a Petrobras desempenhar esse papel. Por um lado, a Petrobras é uma empresa de capital misto e com uma grande participação de acionistas privados. Por outro lado, a empresa está submetida à concorrência em todos os segmentos do setor de petróleo, inclusive no segmento de refino e importações de combustíveis. Desta forma, na atual configuração do setor petrolífero nacional, qualquer política pública relativa à comercialização e precificação dos combustíveis no país deve ser horizontal e ser aplicada a todas as empresas que concorrem neste mercado.

No mercado internacional, foram observadas basicamente quatro formas de intervenção na formação de preços de combustíveis que permitem conciliar a diversidade de atores com a mitigação dos impactos da elevação e da volatilidade dos preços dos combustíveis:

1. **Fundos de estabilização de preços**, que podem compensar produtores e importadores de combustíveis para não repassarem aos consumidores finais toda elevação dos preços no mercado internacional;
2. **Impostos flexíveis**, que variam de forma a mitigar a volatilidade dos preços com reduções em momentos de alta do petróleo e elevação em momentos de redução do preço petróleo;
3. **Subsídios diretos aos consumidores finais**, onde se implementa compensações financeiras às categorias de consumidores mais vulneráveis aos preços dos combustíveis; e
4. **Políticas de promoção da competição e transparência**, como estratégia de dar aos consumidores um papel mais ativo no processo de concorrência.



3 POLÍTICAS DE FUNDOS DE ESTABILIZAÇÃO

Os fundos de estabilização de preços foram adotados por muitos países como forma de conciliar promoção da estabilidade dos preços dos combustíveis com a participação privada no mercado. Na prática, os fundos de estabilização funcionam da seguinte forma: o governo determina um preço fixo com reajustes periódicos e as empresas fornecedoras recebem do fundo ou pagam para o fundo a diferença entre a cotação internacional e o preço fixado pelo governo. Se o preço de mercado estiver abaixo do preço fixado pelo governo, os ofertantes vendem pelo preço fixado pelo governo e depositam a diferença no fundo de estabilização. Se o preço de mercado estiver acima do preço de fixado, o fundo paga a diferença para refinaria e importadores. Ou seja, o governo utiliza o próprio preço do petróleo para capitalizar o fundo de estabilização. Além disso, usualmente, estes fundos vêm acompanhados de alguma regra de precificação, como faixa de preços e média móvel, sendo tais mecanismos utilizados para amortecer choques de preços no curto prazo.

Um dos grandes desafios deste tipo de fundo é a sua capitalização inicial. Se o fundo for criado quando o preço de mercado estiver abaixo do valor fixado pelo governo, a diferença pode ser utilizada para capitalizar o fundo. Entretanto, em geral, estes fundos são criados quando o preço de mercado está acima do valor fixado pelo governo. Desta forma, quase sempre é necessária uma capitalização inicial do fundo de estabilização através de recursos públicos, o que implica em subsídios aos combustíveis fósseis.

Outra questão é o preço a ser fixado, visto que cobrar preços altos quando os preços mundiais dos combustíveis estão baixos e usar a economia para subsidiar os preços quando os preços mundiais dos combustíveis estão altos tem um apelo intuitivo. Para tanto, são estabelecidos um piso e um teto para o preço nacional, que permitem flutuações no preço do petróleo dentro de uma faixa de preço previamente especificada. Assim, quanto menor a banda, maior será o uso ou acúmulo de recursos do fundo, o que possibilita o governo diminuir a transmissão da volatilidade dos preços mundiais para o mercado doméstico com pouco ou nenhum custo orçamentário. Contudo, caso os preços do petróleo exibam uma tendência sustentada e os limites superior e inferior da banda não sejam ajustados em tempo hábil, os recursos do fundo tendem a se esgotar (no contexto de uma tendência de alta).

A volatilidade de preços implica em falta de previsibilidade para precificação ao longo da cadeia produtiva. A premissa de que o fundo seja autofinanciável repousa na ideia de que os preços do petróleo convergem para uma média em uma base bastante regular. No entanto, se a volatilidade ocorre em torno da mesma média, os ganhos seriam compensados por perdas com o passar no tempo. Quando a tendência é de alta, não ocorre essa compensação, gerando perdas e insatisfação. No caso de longos períodos de aumentos constantes de preços, marcados por curtos períodos de quedas de preços, haverá um déficit crescente, que deve ser pago por outros meios.

O movimento do nível de preços nos últimos anos indica que um modelo de reversão à média – postulando que os preços sempre retornam ao mesmo valor em um período razoável – seria inadequado para descrever o comportamento geral dos preços do petróleo. Os preços do petróleo não seguiram um padrão de flutuações em torno de uma média por cerca de 15 anos, forçando os governos com fundos de estabilização de preços a transferir bilhões de dólares para os fundos.

Vários países, em algum momento, já tiveram a experiência de adotar fundos de estabilização para suavizar a volatilidade dos preços dos derivados do petróleo. As experiências mais mencionadas na literatura são as do Chile, Peru, Colômbia, Tailândia, Vietnã, Camarões e Gabão. As experiências demonstraram que os fundos de estabilização enfrentam desafios relacionados não só a dificuldade de determinar um nível de preços apropriado para evitar uma descapitalização e a necessidade frequente de capitalização, mas principalmente ao elevado custo político para assegurar saldo no fundo.

Os fundos de estabilização de preços deveriam se autofinanciar ao longo do tempo. Contudo, na prática, não é o que se observa, pois diversos fundos de estabilização receberam transferências orçamentárias. A Tailândia, Peru e Colômbia, por exemplo, são casos que precisaram realizar transferências orçamentárias e contrair empréstimos vultuosos para capitalizar o fundo. A presença de um fundo de estabilização retarda uma possível reforma do instrumento. Os interessados em preservar os subsídios, na esperança de que o futuro seja diferente do passado se apegam na possibilidade – por mais remota que seja – de recuperação do saldo do fundo.

A fim de extrair boas práticas para o mercado de combustíveis no Brasil serão apresentadas, a seguir, algumas experiências internacionais de países que adotaram fundos de estabilização.

3.1 FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO DO CHILE⁴

Para estabilizar os preços domésticos dos combustíveis e isolar os consumidores da volatilidade dos preços no curto prazo, o governo chileno implementou o Fundo de Estabilização dos Preços do Petróleo (FEPP) em 1991, modificado em 2000 e temporariamente substituído, desde 2005, pelo Fundo de Estabilização dos Preços dos Combustíveis (FEPC). O caso do Chile, se tornou um modelo de referência para América Latina, em especial, para o Peru e a Colômbia.

O FEPP, que abrangia gasolina, diesel, nafta, querosene doméstico e óleo combustível, foi implementado com um empréstimo de US\$ 200 milhões do Fundo de Estabilização do Cobre. As retiradas e contribuições eram realizadas por meio de uma banda de preços que tinha uma amplitude de +/- 12,5% em relação ao Preço de Referência Intermediário (PRIn), definido pelo Ministério de Mineração. Enquanto o preço internacional se mantivesse dentro da faixa, ele era transferido diretamente para o mercado interno, caso o preço internacional rompesse a banda, era criado um imposto (60% da diferença entre o piso e a banda e o preço internacional) transferido ao FEPP. Quando o preço internacional ultrapassou o teto, o fundo cobriu 100% da diferença.

Os recursos acumulados no fundo não foram suficientes para garantir a estabilização dos preços, o que levou o Estado a fazer aportes adicionais de US\$ 200 e US\$ 50 milhões, em fevereiro e julho de 2000, respectivamente. Além disso, as novas fórmulas determinadas para fixar as contribuições não tiveram sucesso pois, à medida que o fundo ia progressivamente se esgotando, transmitiam, em maior proporção, a volatilidade dos preços aos consumidores e, por fim, não puderam evitar o esgotamento dos recursos do fundo e sua posterior transformação.

A partir de 2005, foi criado o Fundo de Estabilização de Preços dos Combustíveis (FEPC), que procurou resolver os problemas do FEPP. O governo capitalizou o FEPC duas vezes no ano de 2008: em US\$ 200 milhões e US\$ 1 bilhão. Além disso, teve que incluir as importações feitas pela ENAP (*Empresa Nacional del Petróleo*), que no momento acumulava perdas históricas tentando amenizar a alta dos preços domésticos dos combustíveis. Os recursos não foram suficientes para manter o mecanismo em momentos de alta dos preços do petróleo, desencadeando intervenção do governo e aumento do custo fiscal.

A partir de fevereiro de 2011, o fundo de estabilização de preços do Chile foi substituído por uma política de imposto variável, o Sistema de Proteção ao Contribuinte contra Variações nos Preços Internacionais de Combustíveis (SIPCO), o qual será discutido na seção que faz referência ao mecanismo de impostos flexíveis.

4 Baseado em Valero (2010).

3.2 FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO DO PERU⁵

Em 2004, o governo peruano criou, por meio do Decreto Emergencial nº 003, um mecanismo temporário para estabilizar os preços dos derivados de petróleo por 120 dias, a fim de absorver sua alta volatilidade. O mecanismo estabelecia que, de acordo com uma média móvel de 14 dias, o Imposto de Consumo Seletivo (SIC) sobre os combustíveis, seria aumentado ou reduzido. Entretanto, devido à persistência de preços elevada e à redução das receitas fiscais geradas pela medida, o mecanismo não funcionou. Dessa forma, por meio do Decreto Emergencial nº 010 de 2004, foi criado o Fundo de Estabilização de Preços dos Combustíveis Derivados de Petróleo - incluindo gasolina, GLP, querosene, diesel e derivados industriais, com US\$ 20,48⁶ milhões de dólares. Tal fundo recebia recursos do orçamento público apenas quando o montante disponível era insuficiente para pagar os produtores e importadores o desconto concedido aos consumidores.

A política de estabilização dos preços dos combustíveis seguida pelo Peru é semelhante à chilena, visto que combina o fundo com uma regra baseada em faixas de preços (bandas), reajustadas semanalmente pelo Ministério de Minas e Energia. Desde que os preços de paridade estivessem dentro da banda, seriam repassados ao público, se saíssem dos limites máximo e mínimo, era estabelecido um subsídio ou contribuição de 100% da diferença entre o preço internacional e o limite estabelecido.

O FEPC peruano teve como principal característica compensar mais os produtores e importadores do que receber recursos destes, o que levou à constante intervenção do Estado por meio de repasse de recursos que, em 2008, totalizaram US\$ 804,77⁷ milhões de dólares. De acordo com o governo peruano, a FEPC cumpriu com o seu objetivo de evitar que a elevada volatilidade dos preços internacionais dos combustíveis fosse transferida para o mercado interno. Assim, desde a sua criação, em outubro de 2004, até setembro de 2008, o preço médio dos combustíveis no mercado interno aumentou 25%, enquanto o preço do petróleo bruto e seus derivados subiu aproximadamente 95% no mercado internacional. Isto posto, vale ressaltar o alto custo fiscal que o governo teve que enfrentar para manter o mecanismo e o *trade-off* existente entre estabilização de preços e custos fiscais.

O Fundo do Peru também adotou uma regra baseada em bandas, cujo reajuste não é totalmente automático e está sujeito à discricionariedade do governo, sem que o público conheça as fórmulas utilizadas para tal, expondo o mecanismo a risco moral por parte dos entes governamentais envolvidos.

⁵ Baseado em (VALERO, 2010).

⁶ Em 31/12/2004: 1 PEN = 0,3414 USD. Desse modo, 60 milhões de soles peruanos = 20,48 milhões de dólares.

⁷ Em 31/12/2008: 1 PEN = 0,3191 Dessa forma, 2.522 milhões de soles peruanos = 804,77 milhões de dólares.

De acordo com o Instituto Peruano de Economia – IPE, a vigência do FEPC representa um alto custo fiscal. Em junho de 2018, o Ministério da Economia e Finanças (MEF) tinha pendências de repasse para a FEPC superior a US\$ 265,66 milhões, valor que representa um grande subsídio que vem do Tesouro Público. Em 2004, a FEPC subsidiava todos os combustíveis, mas a gasolina foi sendo retirada gradativamente, restando apenas GLP, diesel e óleo industrial. Em abril de 2020, o GLP foi retirado do FEPC para facilitar o repasse da queda dos preços internacionais deste produto durante a crise da Covid-19. Em setembro de 2021, o GLP foi reincorporado ao FEPC, o que significa um custo de aproximadamente US\$ 173,91 milhões por ano.

A experiência do Chile e do Peru mostra claramente o *trade-off* existente entre amortecimento de preços e custo fiscal, especialmente, quando se considera períodos de aumentos persistentes dos preços internacionais dos combustíveis e, no caso dos repasses ou das contribuições realizadas ao fundo, dependerem de uma banda que está submetida a fatores políticos, sem estar alinhada com uma política de longo prazo.

3.3 FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO DA COLÔMBIA⁸

O Fundo de Estabilização dos Preços dos Combustíveis (FEPC) na Colômbia foi criado por meio do Artigo 69 da Lei nº 1.151 de 2007, do Plano Nacional de Desenvolvimento 2006-2010. O objetivo do Fundo é atenuar, no mercado interno, o impacto das oscilações dos preços dos combustíveis nos mercados internacionais, sendo utilizado apenas para gasolina e diesel. O Fundo foi regulamentado em dezembro de 2008 e quatro fontes de recursos foram estabelecidas para o seu funcionamento:

- i) financiamento inicial de 10% dos recursos do Fundo de Estabilização do Petróleo (FAEP), o que correspondeu aproximadamente a US\$ 170 milhões;
- ii) rendimentos dos recursos que constituem o FEPC;
- iii) transferências efetuadas pelas refinarias e/ou importadores - recursos da posição líquida trimestral; e
- iv) os recursos atribuídos pelo Orçamento Geral do Estado.

Diferente dos fundos de estabilização de preços dos combustíveis do Chile, o fundo colombiano não dispõe de um mecanismo de estabilização, que permite estabelecer de forma clara e estável como será o processo de contribuição e retirada de recursos do fundo. O mecanismo colombiano é considerado incompleto e altamente discricionário por parte do governo, ficando exposto a mudanças no ambiente externo (choques cambiais ou de preços) e ao risco moral do governo quanto ao reajuste de preços.

⁸ Baseado em Valero (2010).

No final de 2011, o fundo contabilizou um déficit de US\$ 1,2 bilhão. Nos últimos cinco anos, o FEPC colombiano tem apresentado déficit. Atualmente, devido à alta dos preços internacionais do petróleo e os aumentos globais no custo dos combustíveis, a situação do fundo é delicada. O *déficit* do fundo em 2021 é estimado em US\$ 2,239 bilhões, o que corresponde aproximadamente a 0,8% do PIB colombiano. Em 2022, existe a expectativa de que o *déficit* seja de US\$ 1,484 bilhão. A grande dependência do FEPC de vultosos aportes de recursos públicos compromete sua sustentabilidade a longo prazo. Por um lado, os subsídios comprometem a capacidade financeira do estado e, por outro, desarticula as políticas energéticas voltadas à transição energética, em um contexto de forte queda da produção petrolífera colombiana⁹.

O déficit observado na experiência colombiana indica que países que adotam fundos de estabilização para enfrentar a volatilidade de preços devem cuidar para não tornar este instrumento uma fonte de subsídios.

3.4 DESAFIOS DOS FUNDOS DE ESTABILIZAÇÃO

Nos últimos anos, a utilização de fundos de estabilização como forma de intervenção no mercado de combustíveis tem perdido importância frente a outros mecanismos utilizados para gerir o processo de suavização dos preços dos combustíveis. A principal razão para este movimento é o crescente consenso político internacional em relação à necessidade de eliminar ou reduzir subsídios aos combustíveis fósseis para acelerar a transição energética.

As experiências analisadas recorreram a vultuosas transferências do orçamento público para estabilização dos fundos, em sua maior parte deficitários. Os frequentes aportes de recursos públicos para capitalizar os fundos de estabilização são percebidos como subsídios diretos aos combustíveis fósseis, o que é reprovado de forma veemente pelas organizações internacionais tais como o FMI, o Banco Mundial e a OCDE.

Como demonstrado, existe um problema técnico fundamental na modelagem dos fundos de estabilização para garantir o equilíbrio econômico-financeiro do fundo. Em geral, o governo atua de formas distintas quando os preços estão altos e baixos. No primeiro caso, o público reivindica diminuição dos preços em função dos impactos dos aumentos dos preços dos combustíveis no bem-estar social e na inflação. Quando os preços internacionais do petróleo caem, não há apoio político para aumentar os preços para capitalizar o fundo. Desta forma, existe uma tendência de comportamento assimétrico do governo,

9 A produção de petróleo na Colômbia encontra-se numa trajetória declinante. Em 2015, o país produziu cerca de 1 milhão de barris por dia. Em 2021 este valor foi de cerca de 740 mil barris por dia.

que é utilizar um forte capital político para minimizar a elevação em momentos de alta do petróleo e pouco capital político para elevar os preços em momentos de preços baixos no mercado internacional.

Assim, os fundos que atingem um melhor desempenho são aqueles que definam regras não discricionárias para manutenção do equilíbrio financeiro. Mesmo nestes casos, a dificuldade de se prever a trajetória dos preços do petróleo e a pressão política em momentos de preços elevados do petróleo e da aceleração da inflação acaba por gerar mudanças frequentes nas regras dos fundos e inviabilizar uma elevação dos preços domésticos para recapitalizar o fundo.

Desta forma, os fundos de estabilização vêm sendo progressivamente substituídos por outras formas de intervenção do estado em função dos seguintes fatores:

- i) dificuldade de estabelecimento de um nível de preços adequado para evitar a sua descapitalização;
- ii) custo político elevado para manutenção de saldo no fundo;
- iii) tendência de descapitalização para atender políticas populistas, em particular em momentos de eleição;
- iv) oposição das organizações internacionais e de grupos ambientalistas aos subsídios aos combustíveis fósseis através da capitalização dos fundos com recursos públicos.

4 POLÍTICAS DE IMPOSTOS FLEXÍVEIS

A política de impostos flexíveis sobre os combustíveis foi criada com o objetivo de conciliar o funcionamento de um mercado competitivo com a promoção da estabilização dos preços, sem a criação de subsídios diretos aos combustíveis fósseis. Este tipo de política tem como objetivo atingir uma meta de arrecadação no setor e ao mesmo tempo promover a redução da volatilidade dos preços dos combustíveis.

Os impostos sobre produtos petrolíferos são uma importante fonte de receita do governo. Isso ocorre porque tributar o combustível é uma das maneiras mais fáceis de aumentar a receita: em média, o consumo de combustíveis é menos sensível a variações de preço, e mais sensíveis a renda, garantindo receita aos cofres públicos conforme a renda e os tributos aumentam.

Quando os combustíveis são tributados através de alíquotas *ad valorem* (alíquota percentual cobrada sobre do valor de venda), a volatilidade do barril do petróleo no mercado internacional não apenas é repassada aos consumidores finais, como é amplificada. Ou seja, caso a tributação seja uma porcentagem fixa do preço da *commodity*, quando os preços da gasolina sobem um real no mercado internacional, o consumidor não apenas pagará um real adicional por litro, como também deverá arcar com uma elevação dos impostos. Caso a carga tributária seja 40%, deverá arcar com um valor de 40 centavos adicionais. Ademais, a tributação *ad valorem* com alíquotas fixas resulta na falta de previsibilidade da arrecadação decorrente das flutuações dos preços dos combustíveis no mercado internacional.

Existem duas alternativas para reduzir a volatilidade causada pela taxaço dos combustíveis através de alíquotas *ad valorem* fixas:

- i) adoção de alíquotas *ad rem*; ou
- ii) adoção de impostos variáveis, através de alíquotas *ad rem* ou *ad valorem*.

Estas alternativas pode ser complementares. Ou seja, os impostos *ad rem* podem ser variáveis.

No caso das alíquotas *ad rem*, o valor dos impostos é definido em reais por litro e os valores arrecadados não dependem do preço do combustível no mercado e sim do volume vendido. Este tipo de tributação permite uma maior previsibilidade da arrecadação e diminui a volatilidade dos preços finais dos combustíveis.

Caso as alíquotas *ad valorem* sejam mantidas, é possível torná-las variáveis de forma a reduzir a volatilidade e os impactos para os consumidores em momentos de elevação dos preços dos combustíveis. O governo pode definir uma meta de arrecadação e aumentar os impostos em momentos de menor preço do petróleo e reduzir nos momentos de preços elevados. Uma tributação flexível, de caráter anticíclico, que funcionaria como um suavizador automático para a volatilidade. Ressalte-se que a introdução de mecanismos de flexibilidade se aplica tanto no caso da tributação *ad valorem* como *ad rem*.

Impostos flexíveis são úteis para períodos de preços altos, já que podem ser vistos como um meio de arrefecimento para a insatisfação dos consumidores. Ademais, nos períodos de preços baixos, o caráter flexível da tributação pode impedir que os menores níveis de preços dos combustíveis prejudiquem a arrecadação dos Governos. Isso é especialmente relevante porque a demanda por combustíveis automotivos é bastante inelástica a preço e, portanto, as alíquotas dos impostos tendem a ser mais altas do que a média.

Para colocar em prática um imposto flexível, o primeiro objetivo é a determinação de um preço alvo para os combustíveis com um intervalo de tolerância para cima e para baixo da meta estabelecida. Nesse contexto, a alíquota definida para esse imposto deverá variar conforme variam os preços dos combustíveis, mas em sentido inverso. Nos períodos em que os preços dos combustíveis seguirem tendência crescente, a alíquota ou o valor do imposto seria progressivamente reduzida. Analogamente, se os preços dos combustíveis seguissem trajetória decrescente, o percentual ou o valor do imposto aumentaria.

4.1 EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL COM IMPOSTOS FLEXÍVEIS

A tributação flexível dos combustíveis já foi aplicada na China, Índia, Itália, Portugal, França, México e Coréia do Sul e, mais recentemente, no Chile. Na China, a tributação flexível foi amplamente utilizada durante o ano de 2015. Nesse período, os preços internacionais do Brent despencaram: em agosto de 2014, o barril de petróleo custava mais de US\$ 100,00; já em janeiro de 2015, o preço estava em patamares inferiores a US\$ 50,00. Para evitar a perda de arrecadação, o Governo chinês elevou a tributação dos combustíveis três vezes entre novembro de 2014 e meados de 2015, em resposta aos menores preços do barril de petróleo. Além de contribuir para o orçamento público, os impostos flexíveis também suavizaram as oscilações dos preços dos combustíveis na bomba.

Cenário parecido ocorreu na Índia neste mesmo período. No entanto, a utilização de impostos flexíveis sobre os combustíveis teve enfoque diferente do Governo chinês, que visava aumentar a arrecadação. Se os preços praticados no mercado indiano chegassem em um nível muito baixo devido à queda no preço do barril de petróleo, o Governo enfrentaria enormes resistências populares para fazer reajustes quando os preços se recuperassem e voltassem a subir. Nesse sentido, impostos flexíveis foram a solução para evitar uma queda brusca nos preços dos combustíveis na Índia e evitar eventuais desgastes do governo perante a população quando os preços voltassem a subir. Manter os preços estáveis vem a ser mais fácil para o governo do que repassar aumentos após um período de preços baixos.

Na Itália, os preços dos combustíveis (diesel e gasolina) foram historicamente regulados pelo Governo até 1994, quando então houve a total liberalização. No entanto, para minimizar as flutuações dos preços, foi implementada uma política voltada para a criação de um mecanismo fiscal automático que reduzisse os impostos cobrados dos derivados sempre que os preços do petróleo subissem no mercado internacional. Embora essa medida contasse com grande apoio popular, a política foi abandonada em função da deterioração da situação fiscal da Itália e da necessidade de manutenção da arrecadação em momentos de preços altos. Nesse sentido, o governo italiano acabou abandonando o imposto flexível alguns anos mais tarde.

Entre os anos de 2000 e 2002, a França experimentou a utilização de impostos flexíveis, mais conhecido como *TIPP Flottante*, para mitigar a volatilidade nos preços dos combustíveis em decorrência da trajetória crescente no mercado internacional (Giacomo et al, 2014). A *TIPP Flottante* teve o mesmo destino do imposto variável na Itália. A grande importância dos impostos sobre combustíveis na arrecadação (1,2% do PIB francês) levou o governo a abandonar esta política e priorizar a arrecadação fiscal em um contexto de forte desequilíbrio das contas públicas no país.

Em Portugal, além do imposto sobre o valor adicionado (IVA), existe um imposto específico para derivados do petróleo, chamado de ISP (Imposto sobre Produtos Petrolíferos). Dessa forma, os preços dos derivados no país são compostos por três grandes grupos: cotação internacional acrescida do frete, IVA e ISP. Dados da *Fuels Europe* (2021) apontam que cerca de 54% do preço final do combustível é composto pelo ISP e 18,5% pelo IVA. Com a recuperação dos preços mundiais do petróleo após as grandes quedas causadas pela pandemia de covid-19, o governo português decidiu baixar o ISP em 0,02 euros para a gasolina e 0,01 euro para o diesel. O IVA foi utilizado pontualmente como imposto flexível e o governo anunciou que monitorará a evolução dos preços para reajustar o IVA, caso necessário. Cabe ressaltar que, além dessa experiência recente, Portugal já havia utilizado impostos flutuantes para mitigar a volatilidade dos preços durante os primeiros anos da década de 2000, porém foi abandonada por motivos fiscais devido à queda na arrecadação.

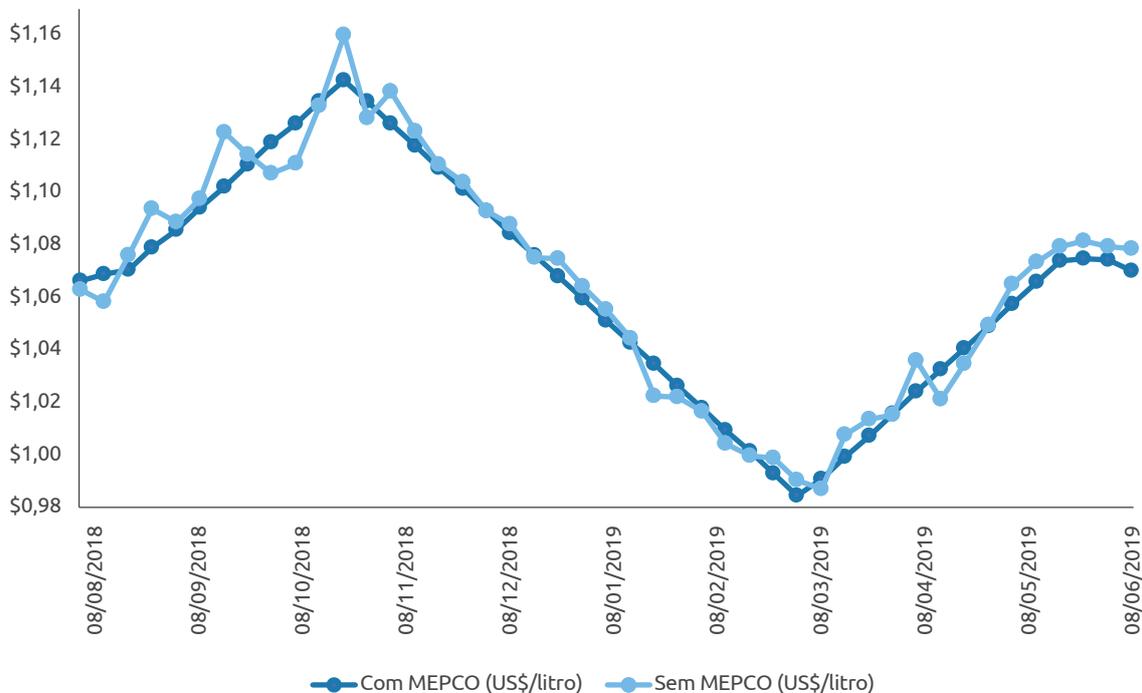
Na experiência chilena, o país implementou o mecanismo de fundo de estabilização de preços em 1991, o qual passou por modificações até ser implementado o Fundo de Estabilização dos Preços dos Combustíveis (FEPC). Contudo, a partir de fevereiro de 2011, o fundo de estabilização de preços do Chile foi substituído por uma política de imposto variável. O FEPC foi substituído pelo Sistema de Proteção ao Contribuinte contra Variações nos Preços Internacionais de Combustíveis (SIPCO), que dependia de ajustes nos impostos sobre combustíveis para amortecer a transmissão da volatilidade do preço do petróleo do mercado internacional para o doméstico. O SIPCO abrangia quatro combustíveis: gasolina, diesel, GLP e gás natural. Cada combustível tinha uma taxa específica, que consistia em um componente fixo e outro variável. O componente variável era determinado pela diferença de preços entre o preço de paridade de importação e a banda superior ou inferior do preço de referência. Ajustes no componente variável eram feitos se os preços internacionais dos produtos petrolíferos apresentassem queda fora da faixa.

Em 2014, o governo chileno decidiu rever a sua política de impostos flexíveis. Desde então, foi abandonado o SIPCO e implementado o Mecanismo de Estabilização dos Preços dos Combustíveis (MEPCO). O novo mecanismo manteve os princípios de componentes fixos e variáveis. Assim, o MEPCO tem por finalidade suavizar a volatilidade dos preços através de um ajuste semanal do componente variável do Imposto Específico sobre Combustíveis (IEC), incluindo gasolina, diesel, GLP e gás natural. Para isso, o mecanismo tributário atua incidindo no preço dos combustíveis através de aumentos ou reduções do imposto de acordo com as variações dos preços do barril de petróleo mercado internacional (BERNAL, 2018; INEEP, 2019).

Desde 2014, o mercado de combustíveis chileno é caracterizado por elevada volatilidade. Nesse sentido, o MEPCO tem sido utilizado como instrumento de estabilização do preço pago pelo consumidor final. O Gráfico 1 mostra o comportamento do preço da gasolina (93 octanas¹⁰) sob a operação do MEPCO, e o contrasta com o que teria acontecido em um cenário no qual o MEPCO não fosse aplicado. Isto posto, nota-se que o mecanismo preserva a tendência de preços, mas diminui a volatilidade, cumprindo com o seu objetivo, que é reduzir os efeitos deletérios da elevação dos preços ao consumidor final. Assim, o governo chileno não precisa fixar preços no curto prazo e nem implementar fundos de estabilização, pois estes têm revelado que no longo prazo não são sustentáveis.

10 Octanagem ou índice de octano mostra a resistência do combustível à queima dentro do motor.

GRÁFICO 1 – Comparação do efeito MEPCO em US\$/litro da gasolina (93 octanas) no período 08/2018 – 06/2019



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da ENAP (2018;2019).

O Ministério da Fazenda chileno, em julho de 2021, destacou que os preços dos combustíveis mantiveram uma trajetória de alta em função da recuperação da demanda global, da valorização do dólar e do limitado aumento da oferta. Assim, o MEPCO atuou em 2021 amortecendo a alta do preço da gasolina, com um custo fiscal líquido para o mesmo ano estimado em US\$ 214,6 milhões.

4.2 EXPERIÊNCIA BRASILEIRA COM IMPOSTOS FLEXÍVEIS

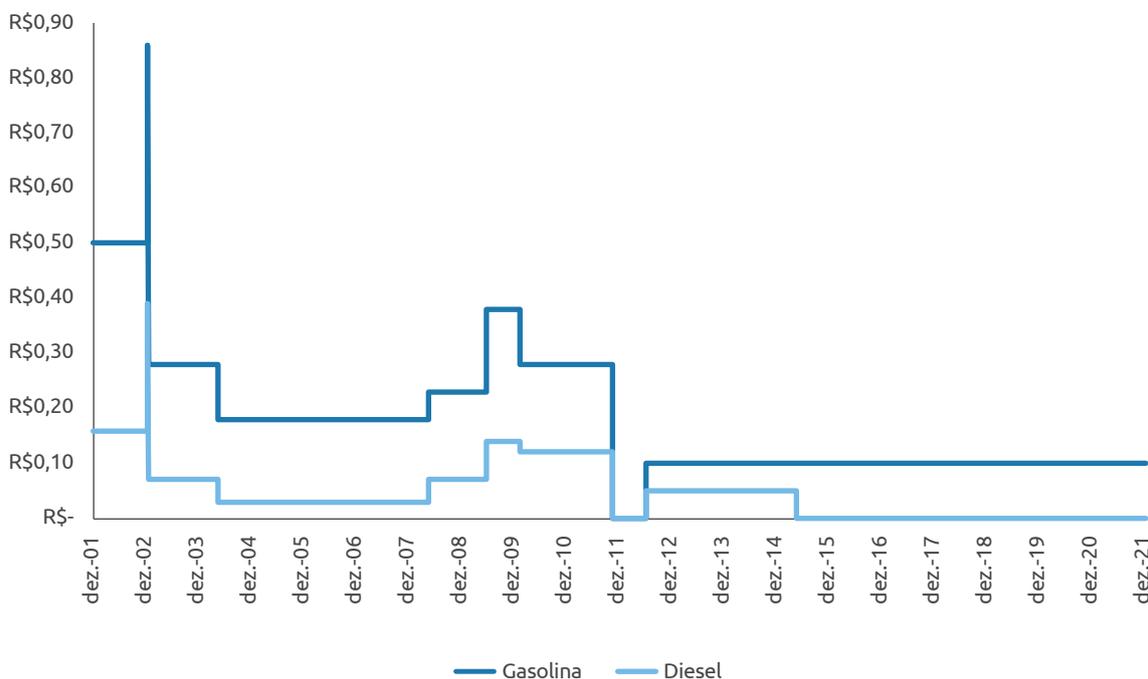
No Brasil, em 2001, foi criada a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE-Combustíveis)¹¹. Introduzida pelo Governo Federal para limitar os aumentos nos preços domésticos dos combustíveis, a CIDE consiste em imposto federal com alíquota *ad rem* sobre combustíveis, expressa em reais por litro e aplicável às importações e vendas no varejo de gasolina, óleo diesel, querosene, QAV e gás natural, como também para o etanol.

¹¹ A arrecadação da CIDE tem sua destinação restrita às seguintes finalidades: a preços ou transporte de etanol, de gás natural e seus derivados e de derivados de petróleo; Financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; Financiamento de programas de infraestrutura de transportes, garantindo um fluxo constante de recursos para financiar os investimentos no setor (Lei nº 10.336/2001).

A CIDE é um imposto flexível, variável de acordo com o preço do petróleo e pode ser alterada pelo governo. Por ser um imposto federal e, portanto, igual em todo o território, a CIDE poderia ser utilizada de maneira a mitigar as flutuações bruscas dos preços dos combustíveis. No entanto, cabe frisar que este imposto não tem uma regra de variação automática que leva em conta os preços do petróleo no mercado, cabendo ao governo avaliar a conveniência da alteração da alíquota.

Apesar de ser discricionária, a variação da alíquota da CIDE certamente considera o nível dos preços no mercado internacional. Entretanto, o Gráfico 2 mostra que a variação da CIDE teve pouco efeito para compensar variações no preço. Isto ocorreu porque, na falta de uma regra automática de variação, as pressões políticas impediram o governo de elevar alíquota em momentos de preços baixos. Assim, com a redução e a manutenção da alíquota a em patamares muito baixos a partir de 2011, a CIDE perdeu a capacidade de amortecer elevações dos preços dos combustíveis em momentos de elevação dos preços do petróleo.

GRÁFICO 2 – Evolução da Alíquota da CIDE desde a sua criação (em R\$/litro)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ministério da Infraestrutura (2021)

A experiência Brasileira de imposto flexível fracassou pelos mesmos motivos da maioria dos casos da experiência internacional. Na falta de uma diretriz e regra clara para variação do imposto em resposta à volatilidade dos preços do petróleo, o governo enfrentou uma grande dificuldade política para aumentar as alíquotas em momentos de preços mais baixos. Assim, a CIDE gradativamente perdeu sua capacidade de compensar grandes variações de preços no mercado internacional.

4.3 DESAFIOS DOS IMPOSTOS FLEXÍVEIS

Embora as experiências de adoção de medidas de tributação flexível tenham se mostrado bastante heterogêneas, alguns pontos merecem ser destacados. O funcionamento bem-sucedido de uma política de impostos flexíveis em mercados com preços livres depende do bom funcionamento da concorrência. É a concorrência que garante que uma redução dos impostos e efetivamente evita a elevação dos preços ao consumidor em momentos de elevação dos preços no atacado. Adicionalmente, a experiência internacional mostra que as restrições fiscais tendem a prevalecer em relação às políticas de amortização dos preços ao consumidor. Alguns países que adotaram impostos flexíveis desistiram de reduzir impostos em momentos de elevação de preços para evitar perda momentânea de arrecadação.

Finalmente, é indispensável associar mecanismos de tributação flexíveis com a transparência. É necessário disponibilizar toda a informação necessária sobre a formação de preços e fórmulas de suavização de maneira fácil e completa a cada reajuste ocorrido. A fórmula de um imposto variável deve conter diretrizes claras e bem estabelecidas sobre como podem ocorrer variações da alíquota. Por fim, é ideal que seja informado o nível de arrecadação almejado e garantido que a alíquota flexível não permita que a arrecadação destoe para baixo do nível pré-estabelecido.



5 PROGRAMAS DE SUBSÍDIOS DIRETOS AOS CONSUMIDORES

Tendo em vista as dificuldades técnicas e políticas para implementação de políticas de fundos de estabilização ou de impostos flexíveis, a transferência direta de renda aos consumidores de combustíveis vem ganhando espaço nos países da OCDE. Isto ocorre porque esta política não cria distorções competitivas no mercado de combustíveis e responde às demandas políticas de mitigação dos impactos dos preços dos combustíveis nas camadas mais expostas aos preços dos combustíveis. Como a liberalização do mercado, políticas de compensação direcionadas à grupo de consumidores específicos são vistas como uma forma de combater a pobreza energética sem desestruturar os mercados de combustíveis.

Na OCDE, políticas de subsídios direcionadas aos combustíveis fósseis tornou-se uma forma de intervenção do estado para ajudar camadas da população mais impactada em períodos de preços internacionais elevados. Assim, é cada vez mais comum políticas de subsídios diretos dadas a grupos específicos (políticas focalizadas). Desse modo, é importante destacar que tais políticas são direcionadas ao consumidor final, ou seja, para quem compra o combustível e não para quem vende. Isto ocorre em vários países, como Espanha e França.

No caso da Espanha, em 2021, o país estabeleceu preços mais baixos para o GLP, isenções fiscais para o óleo diesel utilizado na produção de eletricidade, na navegação e no transporte ferroviário. Além disso, o governo reduziu impostos sobre o óleo diesel usado em alguns tipos de motores, como tratores agrícolas, e realizou reembolsos parciais de impostos para atividades de transporte rodoviário, incluindo frete, táxis e alguns transportes regulares de passageiros, bem como para a agricultura e agricultores.

A França aplica várias isenções ou taxas reduzidas de impostos especiais de consumo sobre produtos energéticos a setores específicos, notadamente taxas reduzidas para o uso de óleo diesel na agricultura, construção e transporte. Além de um reembolso parcial do imposto sobre óleo diesel, gás natural e óleo combustível pesado usado na agricultura. Estes ascenderam a cerca de 2,3 bilhões de euros em 2019. No transporte,

os veículos de carga de mercadorias se beneficiaram de um reembolso parcial da taxa do imposto sobre os combustíveis fósseis, uma medida que teve um custo de 1,4 bilhões de euros em 2019.

Além disso, em outubro de 2021, o governo francês anunciou um subsídio de 100 euros¹² para compensar a alta dos combustíveis. O benefício foi destinado aos franceses que ganham menos de 2.000 euros líquidos por mês, sendo pago através de um cheque único. Receberam o benefício os indivíduos empregados, desempregados e aposentados. A ideia foi atender 38 milhões de pessoas, para que não houvesse preda no seu poder de compra. Dessa forma, o custo para os cofres públicos foi de aproximadamente 3,8 bilhões de euros.

Em seguida, apresentamos de forma mais detalhadas as políticas de subvenção direta ao consumo de combustíveis em Portugal e no Brasil.

5.1 SUBSÍDIOS DIRETOS AOS CONSUMIDORES DE COMBUSTÍVEIS EM PORTUGAL

Em 22 de agosto de 2016, o governo de Portugal promulgou a Lei 24/2016, a fim de estabelecer um regime de reembolso de impostos sobre combustíveis para as empresas que fazem transporte rodoviário de mercadorias. Em setembro do mesmo ano, foi publicada a Portaria nº 246-A/2016, que determinou diretrizes e normas para o Sistema Fiscal Português do Gasóleo Profissional¹³, designado por regime de reembolso parcial do Imposto Sobre Produtos Petrolíferos (ISP) para as empresas que fazem transporte rodoviário de mercadorias. Assim, tal regime fiscal tinha por finalidade aumentar a competitividade da economia portuguesa, dinamizar algumas regiões do interior e recuperar a receita fiscal perdida para outros países, como a Espanha.

A princípio, o regime do Gasóleo Profissional abarcou somente alguns postos de combustíveis próximos as áreas de fronteira de Portugal com a Espanha. A partir de 2017, se expandiu para todo o território português.

De acordo com o regime do Gasóleo Profissional, as condições de elegibilidade e reembolso são as seguintes:

- i) o adquirente do combustível precisa estar licenciado como empresa de transporte rodoviário de mercadorias, com sede ou estabelecimento estável em um dos Estados membro da União Europeia (EU), e ter um Cartão Frota para custear os

¹² Referência: 1 EUR = 6,57 BRL.

¹³ Em Portugal, gasóleo é o mesmo produto que o óleo diesel. O gasóleo profissional, ou gasóleo rodoviário, recebeu este nome por causa do regime de reembolso parcial do Imposto Sobre Produtos Petrolíferos (ISP) para as empresas que fazem transporte rodoviário de mercadorias previamente registradas na Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) (PRIO, 2020).

- abastecimentos dos veículos e utilizar o seu Número de Identificação Fiscal (NIF) quando for abastecer;
- ii) os veículos tributados devem se enquadrar na categoria D do Imposto Único de Circulação (IUC) e ter peso bruto igual ou superior a 35 toneladas;
 - iii) o reembolso aplica-se até o limite de 40.000 litros por veículo em cada ano civil, desde que o montante a reembolsar, por abastecimento, seja igual ou superior a 25 euros;
 - iv) cada abastecimento é comunicado eletronicamente pelo posto de combustível à Autoridade Tributária e Aduaneira (AT). Além disso, o pagamento do reembolso é efetuado até três meses após a data da comunicação do abastecimento. Este é o prazo legal, porém o prazo médio para realizar o reembolso tem sido de 45 dias (REPÚBLICA PORTUGUESA, 2017).

Nos dois primeiros meses de 2017, o regime do Gasóleo Profissional, que devolve parte do ISP pago pelas empresas, possibilitou um reembolso de 2,9 milhões de euros. É reembolsado ao adquirente do Gasóleo Profissional a diferença entre o nível mínimo de tributação previsto legalmente (€ 0,33/litro) e o montante do total de impostos indiretos cobrados (ISP + contribuição rodoviária + taxa de carbono, excluindo o IVA – Imposto sobre Valor Agregado). Desde outubro de 2021, o valor a ser reembolsado aos transportadores é de 0,1726 centavos de euro por litro.

Desse modo, o governo português conseguiu atingir seu objetivo de criar um instrumento para promover à competitividade entre as empresas e eliminar o diferencial fiscal e de preços com a Espanha, que era de aproximadamente 0,11 centavos de euro por litro de combustível. Antes da política de Gasóleo Profissional, muitos caminhoneiros iam abastecer na Espanha e com isso, Portugal acabava perdendo receita fiscal. Este regime no qual as empresas transportadoras são reembolsadas de uma parte do ISP no momento do abastecimento, já é praticado na Espanha e França. Além disso, nas áreas em que o regime foi aplicado, houve um crescimento de 9% nas vendas de Gasóleo Profissional.

O Cartão Frota é um subsídio financeiro, proveniente do regime Gasóleo Profissional, para compensar a diferença da carga tributária sobre os combustíveis entre Portugal e Espanha e União Europeia, que são menores que em Portugal. A carga fiscal do gásóleo (diesel) simples em Portugal representa 56% no preço final, o que corresponde a 1,393 de euro por litro, em relação a 49% registrados na Espanha (€ 1,206/litro) e 52% na União Europeia (€ 1,277/litro).

Em 2021, os preços dos combustíveis em Portugal atingiram valores recordes. Em algumas regiões, o preço da gasolina aditivada ultrapassou 2 euros, o que corresponde a

aproximadamente R\$ 13,04¹⁴. Visando suavizar o impacto do aumento de preço para a população, o Conselho de Ministros aprovou uma despesa de 130 milhões de euros, com a criação de um subsídio para os demais consumidores de combustíveis, atribuído via voucher. Este subsídio, denominado AUTOvoucher, foi direcionado ao conjunto de consumidores de combustíveis em resposta ao aumento dos preços e o seu impacto significativo na renda das famílias. O governo português determinou que o subsídio ficará em vigor de 10 de novembro de 2021 até março de 2022.

O programa de descontos funcionará da seguinte forma: a população receberá um desconto de 10 centavos de euro (cerca de R\$ 0,65) por cada litro de combustível abastecido, tendo um limite de 50 litros mensais por pessoa, equivalente a um desconto máximo de 5 euros (cerca de R\$ 32,60) por mês. Se o indivíduo não usar o benefício em um mês, poderá acumular para o mês posterior. Desse modo, o governo pretende devolver até 132,5 milhões de euros (cerca de R\$ 863,75) a população portuguesa. Esse valor corresponde à estimativa de receita adicional do governo com a elevação dos preços dos combustíveis.

A forma de pagamento do subsídio será por meio de uma transferência para a conta bancária do consumidor que irá abastecer. Os indivíduos terão que se cadastrar em uma plataforma conhecida como sistema IVAucher, que já devolve a população portuguesa parte dos valores despendidos com impostos (como o IVA – Imposto sobre Valor Agregado).

Vale ressaltar, que os preços dos combustíveis têm aumentado significativamente em toda a União Europeia, onde Portugal ocupa a sétima posição como país em que é mais caro abastecer. Além disso, o preço médio do litro da gasolina simples em Portugal é de 1,72 euro (aproximadamente R\$ 11,21) e a média da União Europeia é de 1,64 euro (aproximadamente R\$ 10,69). Para fugir dos aumentos dos preços, a população portuguesa tem abastecido nos postos de combustíveis da Espanha, que tem o preço médio do litro da gasolina simples de 1,49 euro (aproximadamente R\$ 9,71).

5.2 SUBSÍDIOS DIRETOS AOS CONSUMIDORES DE COMBUSTÍVEIS NO BRASIL

No Brasil, em maio de 2002, a Lei 10.453/2002 instituiu o programa federal de Auxílio Gás para as famílias de baixa renda – incorporado posteriormente ao Programa Bolsa Família –, com propósito de reduzir, em meio ao processo de liberalização, o impacto do aumento dos preços do GLP para essa camada da população. Tal programa era gerido pelo Ministério de Minas e Energia e consistia no pagamento de R\$ 15,00 para cada família

14 Referência: 1 EUR = 6,52 BRL.

com renda de até meio salário mínimo, a cada dois meses para comprar o gás de cozinha. Assim, o programa atendeu de imediato quase 5 milhões de famílias assistidas pela Bolsa Escola e Bolsa Alimentação.

O novo programa Auxílio Gás promovido pelo Governo Federal, instituído pela Lei 14.237 de 19 de novembro de 2021, pretende beneficiar 5,5 milhões de famílias em 2022. Para isso, será disponibilizado pelo governo um orçamento de R\$ 1,9 bilhão. A finalidade do programa é mitigar o efeito do preço do GLP sobre o orçamento das famílias de baixa renda. Assim, poderão receber o auxílio as famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), com renda familiar *per capita* menor ou igual a meio salário mínimo, ou famílias que tenham entre seus membros residentes no mesmo domicílio quem receba o benefício de prestação continuada da assistência social. Além disso, as famílias beneficiadas receberão a cada bimestre um valor correspondente a 50% da média do preço nacional de referência do botijão de 13 Kg de GLP determinado pelo Sistema de Levantamento de Preços (SLP), da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

Outro exemplo brasileiro é o Programa de Subsídio ao Preço do Óleo Diesel (PSPO) para Embarcações Pesqueiras. O PSPO mantém um sistema de incentivos à atividade pesqueira nacional, em especial a marinha, por meio de dois mecanismos: pagamento de auxílio pecuniário em dinheiro de até 25% concedido pelo Governo Federal¹⁵ referente à diferença entre o preço do óleo diesel nacional e o preço do diesel internacional; e isenção integral do ICMS¹⁶ concedida pelos Estados da Federação¹⁷ no momento da compra de óleo diesel de fornecedores de combustíveis. Os repasses previstos com o PSPO, no período de 1997 a 2018, ultrapassaram R\$ 2,0 bilhões em combustível subsidiado. Subsídios destinados à redução de custos, como o PSPO, podem promover a ineficiência da atividade, neste caso, da atividade pesqueira.

Na ocasião da greve dos caminhoneiros em 2018, atendendo às demandas dos caminhoneiros, o governo introduziu um conjunto de medidas, dentre elas o Programa de Subvenção ao Preço do Óleo Diesel e reduções tributárias (eliminação da Contribuição de Intervenção de Domínio Econômico – CIDE; redução do Programa de Integração Social – PIS; e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS) para garantir uma redução temporária de R\$ 0,46 por litro no preço do diesel até o fim de 2018. Parte desse subsídio foi implementado através de transferência direta de recursos do Tesouro aos produtores e importadores de diesel, que passaram a receber R\$ 0,30 centavos

15 Mediante adesão ao Protocolo ICMS nº 8/96 e Convênio nº 58/96.

16 Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual de Intermunicipais e de Comunicações.

17 Por adesão ao Protocolo ICMS nº 8/96 e Convênio Nº 58/96.

por litro do combustível vendido ao mercado. O restante era resultado da redução de impostos sobre o produto, como Cide e PIS/COFINS. O subsídio foi direcionado a todos os ofertantes de diesel no país e não apenas à Petrobras. O Programa de Subvenção ao Óleo Diesel custou aos cofres públicos cerca de R\$ 4,8 bilhões (CNT, 2019).

Em maio de 2019, a Petrobras passa a oferecer aos caminhoneiros um desconto exclusivo no diesel, por meio do Cartão do Caminhoneiro. O cartão pré-pago tem como objetivo assegurar a compra do combustível sem sofrer variações de preços em um período de 30 dias. O Cartão do Caminhoneiro Petrobras funciona da seguinte maneira: o caminhoneiro carrega um determinado valor em reais na sua conta e o converte em litros de diesel conforme o preço vigente do dia e faz o abastecimento em postos credenciados. Caso o preço do diesel aumente no intervalo de 30 dias, o caminhoneiro estará resguardado e poderá abastecer pelo preço pago na troca pelos litros.

O referido cartão não tem taxa de adesão e nem de anuidade. Além disso, o caminhoneiro ganha 10% de bônus para abastecimento em Postos BR, a ser utilizado no próximo abastecimento. Ademais, os preços são extremamente competitivos e procuram repassar para o caminhoneiro o resultado da parceria da BR com sua rede credenciada.

Diferentemente do Cartão Frota em Portugal, o Cartão Caminhoneiro no Brasil não constitui um instrumento de subvenção, já que não dá direito à uma redução de impostos. O cartão caminhoneiro funciona mais como um instrumento de marketing e fidelidade.

5.3 DESAFIOS PARA SUBSÍDIOS DIRETOS AOS CONSUMIDORES DE COMBUSTÍVEIS

O maior desafio para implementação de subsídios diretos aos consumidores é a definição de quais consumidores têm direito ao subsídio. Politicamente, é difícil justificar que algumas classes de consumidores sejam contempladas e outras não. Esta é uma decisão de caráter político e cabe ao Governo e ao Congresso estabelecer as categorias contempladas através critérios aceitáveis do ponto de vista político e econômico.

Outro desafio é evitar o vazamento do subsídio. Isto é, que ocorram falhas de desenho do subsídio ou fraudes e distorções que acabem beneficiando camadas de consumidores que não foram contempladas pelos subsídios. Uma forma de evitar este vazamento é alocar o subsídio na forma de contrapartida financeira ao efetivo consumo do combustível, ao invés de simplesmente realizar transferência de recursos sem contrapartidas aos consumidores. Entretanto, a associação do subsídio ao efetivo consumo do combustível implica em um elevado custo regulatório para implementação e de fiscalização do programa.



6 POLÍTICA DE PROMOÇÃO DA COMPETIÇÃO E TRANSPARÊNCIA

A promoção da competição é uma medida essencial para a eficiência dos mercados. No mercado de combustíveis, quanto mais intensa for a competição, menores serão as margens nos elos da cadeia produtiva, desde o refino até a revenda ao consumidor. A articulação da agência reguladora setorial e do sistema de defesa da concorrência contribui para evitar conluíus e práticas restritivas da competição entre os agentes na cadeia produtiva.

Como aponta SDE (2009), a revenda de combustíveis é o ramo de atividade econômica com mais denúncias de prática de cartel. A combinação das características de produtos homogêneos e barreiras econômicas e regulatórias à entrada torna o segmento propenso a práticas anticompetitivas.

Com a reestruturação dos setores de refino e distribuição através da redução do papel dominante da Petrobras, o tema de defesa da concorrência ganha mais relevância. Vários aspectos do desenho institucional desses segmentos têm sido aprimorados para tornar a competição mais efetiva.

No segmento de revenda de combustíveis, o custo de busca de consumidores finais, como o custo de se deslocar a outros postos da vizinhança, representa uma oportunidade para os postos exercerem poder de mercado, que pode se manifestar através de estratégias de repasse de preços, que implicam em perdas para os consumidores. Se os consumidores não conhecem os preços em postos concorrentes, os aumentos de preços na refinaria tendem a ser repassados rápida e integralmente aos consumidores finais. Como qualquer elevação de preço tende a provocar a procura por postos concorrentes, o revendedor não tem interesse em repassar a elevação de preços gradualmente às bombas. Quando os preços caem na refinaria, o incentivo para os revendedores é repassar a redução de forma gradual e parcial. Qualquer redução tende a estimular os consumidores a abastecerem no posto, assim o revendedor tem ganhos ao reduzir o preço com menor intensidade à redução de preço na refinaria. Essa tendência é denominada na literatura como efeitos foguete e pena.

A difusão de informações de preço de combustíveis reduz o custo de busca ao evitar a necessidade de deslocamento para os consumidores conhecerem os preços em postos da vizinhança. Há várias experiências de políticas para intensificar a difusão de informação, como o desenvolvimento de aplicativos por celular para divulgar preços de combustíveis. São casos de destaque Alemanha, Áustria, Austrália, Chile, Coreia do Sul e Itália.

Em agosto de 2018 e em março de 2019, a ANP colocou em consulta pública¹⁸ uma proposta de resolução que, entre outras medidas, obrigava o envio de dados de preços de comercialização de combustíveis a partir de um sistema próprio, o Infopreço. A ideia preliminar era o lançamento desse sistema através de um aplicativo, onde os preços vigentes seriam divulgados em tempo real e de forma georreferenciada ao consumidor.

Apesar do Infopreço já existir, o sistema não é compulsório, ou seja, a decisão de informar os preços praticados nos postos é feita de forma voluntária. Nesse sentido, a adesão ainda é baixa e não traz os benefícios desejados à sociedade.

Além do Infopreço, a ANP também trabalhou em um outro aplicativo, chamado ANP no Posto. O aplicativo em questão foi lançado em caráter experimental em janeiro de 2020, numa fase de testes para o estado de Goiás. Através do ANP no Posto, os usuários do aplicativo poderiam localizar os revendedores de combustíveis mais próximos, bem como os preços praticados e informações referente à qualidade dos produtos. Num primeiro momento, a atualização das informações disponibilizadas seria feita com frequência semanal e, três semanas após o lançamento, a frequência se tornaria diária. No entanto, em maio de 2020, a ANP lançou uma nota comunicando a descontinuidade do aplicativo sob a justificativa de que “não seria adequado realizar investimentos para ampliar a infraestrutura tecnológica inicialmente alocada para o aplicativo, uma vez que o aumento da base de dados, originalmente esperado, não foi alcançado”¹⁹.

Embora tenha optado pela descontinuidade da ferramenta, a ANP frisou que continua estudando alternativas para alcançar os objetivos preliminares do ANP no Posto. É bem provável que o cenário em que o aplicativo ficou disponível para testes não tenha sido o ideal, sobretudo pela restrição geográfica ao estado de Goiás e pelas fortes medidas iniciais de restrição à movimentação em decorrência da pandemia de Covid-19. Nesse sentido, é válido que a agência retome as iniciativas de difusão de aplicativos.

18 Consulta Pública nº 20 de 2018 e Consulta Pública nº 04 de 2019.

19 Comunicado disponível em: https://www.gov.br/anp/pt-br/canais_atendimento/imprensa/noticias-comunicados/comunicado-descontinuidade-do-aplicativo-anp-no-posto

A combinação do desenvolvimento e difusão eficaz de aplicativos de divulgação de preço trazem ganhos ao consumidor, sobretudo no contexto atual em que a população está cada vez mais conectada. No entanto, é preciso ter em conta que a divulgação de preços no varejo pode facilitar a coordenação de ofertantes, através de liderança de preços ou colusão tácita. Na situação em que o potencial de uso desse tipo de aplicativo é alto, dada a parcela da sociedade com acesso a *smartphones*, o ganho de redução de custo de busca é mais importante que a possibilidade de perdas com coordenação de oferta.



7 CAMINHOS PARA A POLÍTICA DE PREÇOS DE COMBUSTÍVEIS NO BRASIL

O Brasil encontra-se em uma encruzilhada na sua política de abertura do mercado de combustíveis. Por um lado, o país avançou de forma significativa na reestruturação do mercado de combustíveis, buscando reduzir a capacidade da Petrobras de determinar o preço de forma isolada. Por outro lado, é grande a pressão política para que o governo adote medidas para reduzir a escalada dos preços domésticos em função da forte desvalorização cambial e elevação dos preços internacionais.

Apesar dos avanços da abertura do mercado de combustíveis, o debate político em torno da questão dos preços ainda parte da premissa de que a Petrobras tem os meios para evitar o repasse dos preços internacionais no mercado doméstico. Esta visão desconsidera a reestruturação do mercado de combustíveis no Brasil desde 2016. A Petrobras saiu do segmento de distribuição de combustíveis e GLP, com a venda das suas subsidiárias BR distribuidora e Liquigás, além da venda de três refinarias importantes (RLAM, REMAN e SIX, a qual ainda depende de aprovação do Cade). Ademais, várias empresas passaram a importar combustíveis diretamente.

Apesar de ainda ser o fornecedor dominante no mercado de combustíveis, a participação da Petrobras no fornecimento de combustíveis no país vem caindo. Em documento enviado ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), a Petrobras afirma que sua participação de mercado no fornecimento de diesel e gasolina em 2022 será de 69% e 75%, respectivamente. Já a participação da companhia no mercado de combustíveis em forma mais ampla (com etanol, GNV e Biodiesel) cairá de 59%, em 2021, para 53%, em 2022. Desta forma, já não é mais viável estabelecer uma política de preços baseada na determinação dos preços da Petrobras. Qualquer política de preços irá requerer uma intervenção mais sofisticada no mercado, a partir de regras de preços aplicáveis a todos os agentes atuantes no mercado de combustíveis, inclusive importadores e refinarias privadas.

Essa questão fica clara na ocasião da greve dos caminhoneiros em 2018, quando o governo introduziu um subsídio ao diesel. O subsídio foi direcionado a todos os ofertantes de diesel no país e não apenas à Petrobras.

7.1 INICIATIVAS PARA MUDANÇAS NA POLÍTICA DE PREÇOS NO BRASIL

Com a aproximação do calendário eleitoral, em um contexto de forte desvalorização cambial e o preço do petróleo elevado no mercado internacional, vários projetos de lei foram apresentados no Congresso Nacional com o intuito de modificar a atual política de preços de combustíveis no país.

O debate político começou com a discussão em torno de estratégias para redução da elevada carga tributária no setor. O ICMS tem sido o foco do debate sobre aprimoramento da cobrança de impostos sobre combustíveis. O imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços relacionados a combustíveis obedecia a uma alíquota *ad valorem*, cobrado sobre o preço médio da gasolina, do diesel e do etanol, considerando os 15 dias anteriores. As alíquotas de ICMS eram definidas por estado.

No caso da gasolina, a menor alíquota é de 25% e a maior é de 34%. Esta diversidade de alíquotas do ICMS cria importantes distorções no mercado de combustíveis, e fomenta a evasão fiscal e o contrabando de combustíveis entre os Estados. Como a base de cálculo do ICMS acompanha a variação dos preços dos combustíveis, o valor do ICMS contribui para aumentar os preços dos combustíveis na bomba em momento de elevação dos preços do petróleo. Em junho de 2022, foi sancionada a Lei que classifica uma série de bens, entre eles os combustíveis, como bens essenciais (Lei Complementar 194, de 2022). Com a sanção, a alíquota de ICMS desses produtos passa a ter um limite máximo de 17% ou 18%, a depender do estado.

Dois projetos foram apresentados pela Câmara para aprimorar a cobrança do ICMS: i) o Projeto de Lei Complementar nº 11/2020, que previu um valor fixo para a cobrança de ICMS sobre combustíveis; e ii) o Projeto de Lei Complementar nº 16/2021, que unifica em todo o País as alíquotas do ICMS.

O PLP nº 11/2020 foi aprovado na Câmara dos Deputados em 13 de outubro de 2021. Este projeto estabelece que o ICMS terá uma alíquota *ad rem*, com valor específico por unidade de medida adotada. Os valores serão estabelecidos pelos Estados e pelo Distrito Federal e não poderia exceder, em reais por litro, ao valor da média dos preços ao consumidor final praticados no mercado nos dois anos imediatamente anteriores à determinação da alíquota. Desta forma, os preços do ICMS passariam a ser fixos com uma variação anual.

O Projeto de Lei Complementar nº 16/2021, do Poder Executivo, propôs unificar, em todo o País, as alíquotas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) incidentes sobre combustíveis, com a cobrança no local de consumo final. A lista incluía gasolina, diesel, biodiesel, etanol, gás natural e GLP, além de outros derivados de petróleo.

As alíquotas poderiam variar conforme o produto e seriam definidas pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), que reúne os secretários da Fazenda dos 26 estados e do Distrito Federal.

Os projetos sobre o ICMS foram integrados no PLP 11/2020, por meio de um substitutivo relatado pelo Senador Jean Paul Prates. O substitutivo apresentado foi aprovado pelo Senado, sancionado pela Presidência da República em 11 de março como Lei Complementar 192/2022. Além da unificação do ICMS e da implementação da alíquota *ad rem*, a nova lei estabeleceu:

- i) Implementação do ICMS monofásico, com a incidência de uma única vez na cadeia de valor;
- ii) Redução das alíquotas do PIS/Pasep e da Cofins incidentes sobre a produção e importação de diesel, biodiesel, gás liquefeito de petróleo e querosene de aviação durante o ano de 2022;
- iii) Implementação de uma regra transitória para o diesel até 31 de dezembro de 2022, enquanto não for regulamentado o novo ICMS. Nesse período, a base de cálculo da alíquota atual será a média móvel dos preços médios praticados ao consumidor final nos 60 meses anteriores à sua fixação;
- iv) Será permitido criar mecanismos de compensação entre os entes federados para distribuir o imposto recolhido em operações interestaduais.

Adicionalmente à desoneração fiscal, o Senado Federal aprovou a criação de um fundo de estabilização de preços e um novo imposto para subsidiar combustíveis fósseis no Brasil. Trata-se do Projeto de Lei 1.472/2021. Este projeto cria a Conta de Estabilização de Preços de Combustíveis – CEP-Combustíveis, que cria bandas móveis de preços de venda por produtores e importadores às distribuidoras. A CEP – Combustíveis utilizará recursos arrecadados quando os preços fixados para banda inferior forem superiores aos preços do mercado internacional. Entretanto, caso o fundo se esgote, o Projeto de Lei prevê a transferência para a CEP-Combustíveis de recursos públicos provenientes das:

- i) participações governamentais relativas ao setor de petróleo e gás destinadas à União resultantes do regime de concessão e resultantes da comercialização do excedente em óleo no regime de partilha de produção, ressalvadas vinculações estabelecidas na legislação;
- ii) excesso de arrecadação, relativo à previsão da lei orçamentária anual, dos dividendos da Petrobrás pagos à União;
- iii) receitas públicas não recorrentes relativas ao setor de petróleo e gás, em razão da evolução das cotações internacionais do petróleo bruto, desde que haja previsão

em lei específica e limitado ao valor que exceder ao previsto na Lei Orçamentária Anual; e

- iv) o superávit financeiro de fontes de livre aplicação disponíveis no Balanço da União, em caráter extraordinário.

Trata-se, portanto, de um fundo de estabilização de preços que já prevê o financiamento com recursos públicos quando os recursos da arrecadação própria se esgotam. Desta forma, o programa de estabilização de preços, se aprovado da forma que foi concebido, muito provavelmente implicará no amortecimento de preços com recursos públicos, o que representa a criação de um subsídio direto aos combustíveis fósseis no Brasil.

7.2 PROPOSTAS PARA UMA POLÍTICA DE PREÇOS SUSTENTÁVEL

Com base na análise da experiência internacional e o emprego dos mecanismos de estabilização de preços de combustíveis, a criação de um fundo de estabilização pode representar uma ferramenta problemática para o contexto brasileiro, pelas seguintes razões:

1. a criação de um fundo de estabilização de preços financiado com recursos públicos implica em subsídios diretos aos combustíveis fósseis. A experiência internacional demonstra que politicamente é muito difícil justificar a fixação de uma banda inferior mais elevada que os preços internacionais para capitalizar o fundo. Ademais, a volatilidade dos preços do petróleo no mercado internacional torna inviável se estimar qual é o valor da arrecadação necessária para financiar períodos de preços elevados. A criação de subsídios aos combustíveis fósseis é um passo que certamente criará obstáculos para o país nas negociações de acordos comerciais internacionais e para a entrada do país na OCDE;
2. a transferência de recursos públicos aos produtores e importadores de combustíveis em um contexto de preços livres torna muito difícil garantir que os subsídios cheguem efetivamente aos consumidores. Para garantir que os subsídios cheguem aos consumidores é necessário criar um arcabouço regulatório complexo com elevado custo regulatório;
3. a transferência de recursos públicos para produtores e importadores tende a gerar pressão política para controlar margens ao longo da cadeia e introduzir preços de referência, o que resultaria em elevada incerteza econômica que pode afugentar a participação de agentes privados no mercado refino e importação de combustíveis;
4. essa política pode causar grandes distorções no processo competitivo e na formação de preços mercado de combustíveis no país;

5. a redução dos preços da gasolina e do diesel por meio do fundo de estabilização alteraria os preços relativos entre os combustíveis, com impactos negativos para biocombustíveis e o gás natural veicular.

Pelo exposto, o fundo de estabilização de preços no Brasil é uma opção de política que apresenta muitos desafios regulatórios e um potencial para desorganizar o mercado de combustíveis. A criação deste fundo colocará em risco o incipiente processo de abertura do mercado de combustíveis, afugentando produtores e importadores privados, com o risco de assistirmos a volta da Petrobras como importadora e refinadora única.

Assim, recomenda-se que os esforços para enfrentar a alta e a volatilidade dos preços dos combustíveis se concentrem no aprimoramento da tributação e na promoção da concorrência e transparência no mercado. A criação de subsídios deve ser evitada. Caso não seja possível, estes subsídios devem mirar categorias de consumidores finais mais vulneráveis à períodos de forte elevação dos preços dos combustíveis.

7.2.1 APRIMORAMENTO DA TRIBUTAÇÃO DOS COMBUSTÍVEIS

A substituição dos impostos *ad valorem* por impostos *ad rem* específicos por quantidade pode reduzir a volatilidade dos preços dos combustíveis. A metodologia de taxaçoão *ad valorem*, ou seja, uma alíquota definida como percentual do preço de mercado dos combustíveis, contribuiu sobremaneira para ampliação da volatilidade dos preços dos combustíveis. Nesta forma de taxaçoão, quando os preços de mercado aumentam, a parcela dos impostos também se eleva, amplificando o aumento dos preços.

A proposta apresentada na Lei Complementar 192/2022, com a criação de valores específicos por quantidade para impostos federais e estaduais (R\$/litro), permite reduzir a volatilidade dos preços e, ao mesmo tempo, garantir uma maior previsibilidade da arrecadação. Nos períodos em que as alíquotas estão definidas, a arrecadação passa a depender apenas do volume de vendas e não do preço no mercado internacional.

Adicionalmente a implementação de alíquotas *ad rem*, sugere-se substituir os impostos federais (PIS-COFINS e CIDE) por um único imposto federal específico para combustíveis. No plano federal, é possível introduzir mecanismos automáticos de amortecimento da volatilidade dos preços, estabelecendo diretrizes claras e uma regra de flutuação da alíquota de imposto específico, conforme o preço do petróleo. O valor seria reduzido em momentos de alta do preço do petróleo e aumentaria com a queda do preço do petróleo, com uma regra de gatilho automático para fixação da alíquota.

A diretriz para criação da regra de flutuação seria a manutenção da arrecadação federal no setor petrolífero. Assim, a regra de variação das alíquotas poderia calibrar o imposto para reduzir a arrecadação no mesmo montante do aumento da arrecadação de participações

governamentais em momentos de alta do petróleo, e vice-versa. A redução da arrecadação do imposto específico nos momentos de preços elevados seria compensada pela maior arrecadação de participações governamentais no segmento de exploração e produção, por meio de *royalties*, participações especiais e óleo lucro do governo.

7.2.2 PROMOÇÃO DA CONCORRÊNCIA E TRANSPARÊNCIA NO MERCADO

É fundamental persistir na promoção da desconcentração do mercado através do programa de venda de refinarias da Petrobras e monitorar o mercado nacional de combustíveis, visando inibir práticas abusivas de mercado, por parte da Petrobras e de novos entrantes no mercado. Em particular, é importante definir e implementar uma política de monitoramento e promoção da transparência sobre a competição no mercado de combustíveis.

Além da venda de refinarias já planejadas pela Petrobras, é crucial uma avaliação cuidadosa da ANP e do Cade das barreiras à entrada de novos competidores ao mercado regional, incentivando o acesso a infraestruturas existentes de terminais, estocagem e transporte por dutos, além da promoção de investimento na expansão desta infraestrutura.

Por último, cabe destacar que, em 2018, o Cade divulgou uma cartilha visando contribuir ao debate de medidas que poderiam ser adotadas visando maior concorrência no setor de combustíveis. De acordo com o Cade, existem alguns problemas em relação ao desenho institucional que são empecilhos à maior concorrência no setor de combustíveis. Nesse contexto, foram propostas algumas contribuições para estimular a concorrência no médio prazo. A Tabela 1 ilustra a divisão das contribuições.

TABELA 1 – Sugestões pró-concorrência no mercado de combustíveis

Contribuições de caráter regulatório	<ol style="list-style-type: none"> 1. Repensar a proibição de verticalização do setor de varejo de combustíveis; 2. Extinguir a vedação à importação de combustíveis pelas distribuidoras; 3. Fornecer informações aos consumidores do revendedor de combustível, de quantos postos o revendedor possui e a quais marcas está associado; 4. Aprimorar a disponibilidade de informação sobre a comercialização de combustíveis para o aperfeiçoamento da inteligência na repressão à conduta colusiva;
Contribuições de caráter geral	<ol style="list-style-type: none"> 5. Permitir postos autosserviços; 6. Repensar as normas sobre o uso concorrencial do espaço urbano.

Fonte: Elaboração própria a partir de Cade (2018)

Em se tratando da proibição da verticalização, em que um posto não pode pertencer a uma refinaria ou a um distribuidor, existe também a possibilidade de incidência de dupla margem de lucro. Por sua vez, a vedação à importação pelas distribuidoras acaba resultando em um custo de transação decorrente das operações de importação que poderia ser menor caso houvesse a permissão para importar.

No caso do fornecimento de informações aos consumidores sobre o posto revendedor, é importante destacar a possibilidade de que um único agente pode ser proprietário de vários postos de diferentes bandeiras em um mesmo espaço. A utilização de diversas marcas consiste em uma barreira, limitando a entrada lucrativa de um novo agente no mercado. Nesse caso, os consumidores podem ter a percepção equivocada de que há concorrência entre postos de diferentes marcas, quando, na realidade, são todos do mesmo dono. Esse tipo de medida poderia ser útil na detecção de conduta colusiva.

Finalmente, dentre as contribuições de caráter geral, estão a permissão de postos autos-serviços e a discussão das normas sobre o uso concorrencial do espaço urbano. Em relação ao primeiro ponto, permitir que os usuários abasteçam seus veículos sem o intermédio dos frentistas poderia resultar em uma redução de preços finais devido à diminuição dos custos trabalhistas. Essa é uma prática que já é amplamente utilizada em diversas localidades, como Estados Unidos, Chile e países da Europa. No entanto, é um tópico que merece atenção especial, uma vez que afeta diretamente a segurança das operações. No que tange à utilização do espaço urbano, a proposta é que a permissão de postos em estacionamentos, supermercados, shoppings e outros estabelecimentos comerciais poderia estimular a competição, já que alguns postos podem deter poder de mercado pela impossibilidade de um concorrente se instalar nas proximidades.

CONCLUSÕES

Este estudo buscou avaliar e retirar lições da experiência internacional na implementação de políticas públicas de estabilização dos preços dos combustíveis. A análise foi focada no caso dos países onde se buscou conciliar estas políticas de estabilização de preços com um setor de combustível aberto à concorrência. As políticas de estabilização de preços avaliadas foram: i) fundos de estabilização de preços; ii) impostos flexíveis; iii) subsídios diretos aos consumidores; iv) e promoção da competição e transparência no mercado de combustíveis.

A análise da política de fundos de estabilização de preços deixou claro que esta forma de intervenção no mercado dificilmente é sustentável do ponto de vista econômico. Isto ocorre porque é muito difícil manter um financiamento destes fundos a partir de recursos coletados no próprio mercado de combustíveis, já que existe um custo político elevado para manter preços domésticos acima da paridade internacional em momentos de preços baixos, com o objetivo para capitalizar os fundos. Ademais, existe uma grande dificuldade de se prever a trajetória dos preços do petróleo para se estabelecer uma política de taxação neutra. Em mercados com preços livres, como é o caso brasileiro, a transferência de recursos públicos aos produtores e importadores de combustíveis torna muito difícil garantir que os subsídios cheguem efetivamente aos consumidores. Para garantir que os subsídios cheguem aos consumidores é necessário controlar as margens de lucro ao longo da cadeia de valor, o que implica em um arcabouço regulatório complexo com elevado custo regulatório.

No contexto do Brasil, a criação de um fundo de estabilização no formato apresentado ao Congresso Nacional pode causar grandes distorções no processo competitivo e na formação de preços mercado de combustíveis no país. A proposta compromete o incipiente processo de abertura do mercado de combustíveis, afugentando produtores e importadores privados no mercado de combustíveis, com o risco de assistirmos a volta da Petrobras como importadora e refinadora única. Ressalte-se ainda que é crescente a oposição das organizações internacionais e de grupos ambientalistas aos subsídios aos combustíveis fósseis através da capitalização dos fundos com recursos públicos. Desta forma, os fundos de estabilização vêm sendo progressivamente substituídos por outras formas de intervenção do estado.

A introdução de impostos flexíveis é uma opção aos fundos de estabilização de preços. Através desta política, é possível desenhar mecanismos tributários para que os impostos variem de forma inversamente proporcional aos preços do petróleo de forma a reduzir a volatilidade dos preços. Este tipo de política foi utilizado em vários países, e ainda é praticada no Chile. Entretanto, a experiência internacional mostrou que é fundamental estabelecer diretrizes claras e regras de ajustes automáticos nos impostos flexíveis, além de estabelecer alíquotas *ad rem*. Também ficou claro que os impostos flexíveis não são sustentáveis quando dependem da discricionariedade do governo, uma vez que é politicamente difícil a elevação dos impostos em momentos de preços baixos.

A diretriz indicada para criação da regra de flutuação seria a manutenção da arrecadação federal no setor petrolífero. Assim, a regra de variação das alíquotas poderia calibrar o imposto para reduzir a arrecadação no mesmo montante do aumento da arrecadação de participações governamentais em momentos de alta do petróleo, e vice-versa. A redução da arrecadação do imposto específico nos momentos de preços elevados seria compensada pela maior arrecadação de participações governamentais no segmento de exploração e produção, por meio de *royalties*, participações especiais e óleo lucro do governo.

O mecanismo de subsídios diretos deve considerar categorias de consumidores finais mais vulneráveis à períodos de forte elevação dos preços dos combustíveis. Esse mecanismo traz como desafio o delineamento dos consumidores elegíveis e possíveis falhas que podem elevar o custo regulatório para implementação e fiscalização do programa. Caso venha a considerar como fonte de financiamento a transferência direta de recursos do Tesouro, essa política pode não se mostrar eficiente e deve ser evitada.

Tendo em vista as experiências expostas, as recomendações para enfrentar o problema da volatilidade e da alta dos preços dos combustíveis no Brasil apontam para: i) manter a política atual de liberdade de preços e paridade dos preços domésticos com os preços internacionais; ii) aprimorar a tributação sobre os combustíveis, por meio de impostos específicos com alíquotas *ad rem* e desenho de fórmulas automáticas de variação de alíquotas para compensar a volatilidade dos preços no mercado internacional e do câmbio; iii) promover a concorrência e da transparência no mercado de combustíveis.

As propostas representam uma oportunidade para o governo dar uma resposta à pressão política para mitigar os efeitos da disparada dos preços, preservando ao mesmo tempo a abertura do mercado de combustíveis. É fundamental reconhecer que este processo de liberalização do mercado já avançou de forma significativa, e as políticas públicas devem evoluir e se sofisticar no atual contexto.



REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. **Auxílio-Gás atenderá 5 milhões de famílias carentes.** Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2002-03-05/auxilio-gas-atendera-5-milhoes-de-familias-carentes>. Acesso em: 24 jan. 2022.

ALMEIDA, E. L. F.; OLIVEIRA, P. V.; LOSEKANN, L. Impactos da contenção dos preços de combustíveis no Brasil e opções de mecanismos de precificação. **Revista de Economia Política**, v. 35, n. 3, (140), p. 531-556, jul./set., 2015.

AMAZONAS ATUAL. **Com litro da gasolina a R\$ 13,04, Portugal lança programa de desconto.** 2021. Disponível em: <https://amazonasatual.com.br/com-litro-da-gasolina-a-r-1304-portugal-lanca-programa-de-desconto/>. Acesso em: 6 dez. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO – ANP. **Composição e estruturas de formação dos preços.** out. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/precos-e-defesa-da-concorrenca/precos/composicao-e-estruturas-de-formacao-dos-precos>. Acesso em: 11 maio 2022.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTADORES PÚBLICOS RODOVÁRIOS DE MERCADORIAS – ANTRAM. **Gasóleo profissional:** procedimento em vigor. 2021. Disponível em: <https://antram.pt/informacao/53/Procedimentos-em-vigor>. Acesso em: 27 dez. 2021.

AZEVEDO, P. F.; SERIGATI, F. C. Preços administrados e discricionariedade do Executivo. **Rev. Econ. Polit.**, v. 35, n. 3, jul./set. 2015.

BAIG, T.; MATI, A.; COADY, D.; NTAMATUNGIRO, J. **Domestic petroleum product prices and subsidies:** recent developments and reform strategies. 2007. (Working Papers, 07/71).

BARG, S.; COSBEY, A.; STEENBLIK, R. A sustainable development framework for assessing the benefits of subsidy reform. *In*: OECD. **Subsidy reform and sustainable development:** political economy aspects. [S.l.]: OECD Publishing, 2007.

BEATON, C.; CHRISTENSEN, L. T.; LONTOH, L. An input to Indonesian fuel price system reforms: a review of international experiences with fuel pricing systems. **International Institute for Sustainable Development**, mar. 2015.

BERNAL, N. G. **Análisis al impuesto específico a los combustibles y MEPCO** – Actualizado con cifras disponibles al mes de junio de 2021. [S.l.]: Biblioteca Del Congreso Nacional de Chile, 2021. p. 1-12.

BERNAL, N. G. **Análisis al Impuesto específico a los Combustibles y MEPCO**. [S.l.]: Biblioteca Del Congreso Nacional de Chile, 2018. p. 1-13.

BLOOMBERG. **¿Qué esperar ahora que se incluyó el GLP (de nuevo) en el fondo de estabilización de combustibles?** 2021. Disponível em: <https://www.bloomberglinea.com.pe/2021/09/07/que-esperar-ahora-que-se-incluyo-el-glp-de-nuevo-en-el-fondo-de-estabilizacion-de-combustibles/>. Acesso em: 29 dez. 2021.

BYRNE, D. P.; DE ROOS, N. Learning to coordinate: a study in retail gasoline. **American Economics Review**, v. 109, n. 2, p.591-619, 2019.

BRASIL. Lei nº 14.237 de 19 de novembro de 2021. **Diário Oficial da União**, 22 nov. 2021. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.237-de-19-de-novembro-de-2021-360896474>. Acesso em: 26 jan. 2022.

CARGA fiscal em Portugal mais pesada face a Espanha e União Europeia. **O Jornal Económico**. 2021. Caderno Combustíveis. Disponível em: <https://jornaleconomico.sapo.pt/noticias/combustiveis-carga-fiscal-em-portugal-mais-pesada-face-a-espanha-e-uniao-europeia-796157>. Acesso em: 27 dez. 2021.

CHILE. Ministério da Fazenda. **Moción que modifica la ley N°18.502, que establece impuestos a combustibles que señala, para rebajar en un 50% el impuesto específico a las gasolinas automotrices y petróleo diésel (B. 14.289-05)**. 2021. Disponível em: https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=230710&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION. Acesso em: 29 dez. 2021.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA - CADE. **Repensando o setor de combustíveis: medidas pró-concorrência**. [S.l.: s.n.], 2018.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE – CNT. **Governo desembolsa R\$ 4,8 bilhões com programa de subsídio ao óleo diesel**. 2019. Disponível em: <https://cnt.org.br/agencia-cnt/governo-gasta-programa-subsidio-oleo-diesel>. Acesso em: 10 jan. 2022.

COADY, D. *et al.* **Automatic fuel pricing mechanisms with price smoothing: design, implementation, and fiscal implications**. International Monetary Fund, Technical Notes and Manuals, Fiscal Affairs Department. December, 2012.

COMISSÃO do Senado aprova taxa na exportação de petróleo para subsidiar combustíveis. **Isto é Dinheiro**. Disponível em: <https://www.istoedinheiro.com.br/comissao-do-senado-aprova/>. Acesso em: 10 dez. 2021.

DEWENTER, R.; HEIMESHOF, U. Less pain at the pump? The effects of regulatory interventions in retail gasoline markets. **Applied Economics Quarterly**, 2017.

DEWENTER, R.; HEIMESHOF, U.; LÜTH, H. The impact of the market transparency unit for fuels on gasoline prices in Germany. **Applied Economics Letters**, v. 63, n. 3, p. 259-274, 2016.

DIÁRIO DE NOTÍCIAS. **Alívio no ISP da gasolina e do gasóleo será ajustado “em função do mercado”**. 2021. Disponível em: <https://www.dn.pt/dinheiro/governo-alivio-no-isp-da-gasolina-e-do-gasoleo-sera-ajustado-em-funcao-do-mercado-14226457.html>. Acesso em: 26 jan. 2022.

EMPRESA NACIONAL DEL PETRÓLEO - ENAP. **Informe Semanal de Preços dos Combustíveis**. 2018. Disponível em: <https://www.enap.cl/pag/53/784/informe-precios>. Acesso em: 03 mar. 2022.

EMPRESA NACIONAL DEL PETRÓLEO - ENAP. **Informe Semanal de Preços dos Combustíveis**. 2019. Disponível em: <https://www.enap.cl/pag/53/784/informe-precios>. Acesso em: 03 mar. 2022.

ENTIDADE NACIONAL PARA O SETOR ENERGÉTICO - ENSE. **Gasóleo Profissional E.P.E.** 2016. Disponível em: <https://www.ense-epe.pt/mercadocombustiveis/gasoleo-profissional/>. Acesso em: 27 dez. 2021.

EPBR. **Governo prepara MP da desverticalização do transporte de combustíveis**. 2021. Disponível em: <https://epbr.com.br/governo-prepara-mp-da-desverticalizacao-do-transporte-de-combustiveis/>. Acesso em: 7 dez. 2021.

FOSTER, C. **Privatization, public ownership and regulation of natural monopoly**. Oxford: Blackwell, 1992.

FRANÇA vai pagar auxílio de 100 euros para compensar alta nos combustíveis. **Valor Econômico**. 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/mundo/noticia/2021/10/21/franca-vai-pagar-auxilio-de-100-euros-para-compensar-alta-nos-combustiveis.ghtml>. Acesso em: 26 jan. 2022.

FREDERICO, Giulio; DANIEL, James; BINGHAM, Benedict. Domestic petroleum price smoothing in developing and transition countries. **IMF Working Paper**, maio, 2001.

FRONDEL, M.; HORVARTH, M.; VANCE, C.; KIHM, A. Increased market transparency in Germany's gasoline market: what about rockets and feathers? **Ruhr Economics Papers**, n. 810, 2019.

FUELS EUROPE. **Fuel Price Breakdown**. 2021. Disponível em: <https://www.fuelseurope.eu/knowledge/refining-in-europe/economics-of-refining/fuel-price-breakdown/>. Acesso: 26 jan. 2022.

GIACOMO, M. D.; PIACENZA, M.; SCERVINI, F.; TURATI, G. **Should we resurrect 'tipp flottante' if oil price booms again?** Specific taxes as fuel consumer price stabilizers. Torino: Università Degli Studi di Torino, 2014. (Working Paper Series).

GIACOMO, M. D.; PIACENZA, M.; TURATI, G. **Are "flexible" taxation mechanisms effective in stabilizing fuel prices?** A fiscal policy evaluation considering the Italian fuel markets. Torino: University of Torino, 2009. (Working papers, n. 7,)

HONG, W. H. **Do smartphones spur competition?** Evidence from the Korean gasoline retail Market. 2014. Disponível em: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2407732>. Acesso: 26 jan. 2022.

INSTITUTO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCMBUSTÍVEIS – INEEP. **O modelo chileno na regulação nos preços dos combustíveis.** 2019. Disponível em: <https://ineep.org.br/o-modelo-chileno-na-regulacao-no-preco-dos-combustiveis/>. Acesso em: 29 dez. 2021.

INSTITUTO DE ESTUDOS SÓCIO ECONÔMICOS – INESC. **Subsídios aos combustíveis fósseis no Brasil:** conhecer, avaliar, reformar. 2020. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2021/11/relatoroi-subsidios-combustiveis-fosseis-inesc.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2021.

INSTITUTO DE ESTUDOS PERUANOS – IPE. **Precios del diésel y del gas doméstico bajan desde mañana.** 2021. Disponível em: <https://www.ipe.org.pe/portal/precios-del-diesel-y-del-gas-domestico-bajan-desde-manana/>. Acesso em: 29 dez. 2021.

JANG, Y. **The effects of the internet and mobile search technologies on retail markets:** evidence from the Korean gasoline Market. [S.l.: s.n.], 2015. (MIT Research Papers).

KOJIMA, Masami. **Government response to oil price volatility:** experience of 49 developing countries. [S.l.]: The World Bank, 2009. (Extractive Industries for Development, 10).

KOJIMA, Masami. **Petroleum product pricing and complementary policies:** experience of 65 developing countries since 2009. [S.l.]: The World Bank, 2013. (Policy research working paper).

KOJIMA, Masami. **Fossil fuel subsidy and pricing policies recent developing country experience.** [S.l.]: Banco Mundial, 2016. (Policy Research Working Paper, 7531). Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/424341467992781075/pdf/WPS7531.pdf>. Acessado em: 06 dez. 2021.

KOREAN HERALD. **South Korea temporarily cuts fuel taxes to tackle soaring oil prices.** 2021. Disponível em: <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=2021112000136>.

LA REPÚBLICA. **A \$8,6 BILLONES llegará déficit de Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles**. 2021. Disponível em: <https://www.larepublica.co/economia/deficit-del-fondo-de-estabilizacion-de-precios-de-combustibles-llegaria-a-86-billones-3245871>. Acesso em: 28 dez. 2021

LEE, S. **Informative Mobile Application, Search Cost, and Spatial Price Competition in the Korean Retail Gasoline Market**. 2014. Disponível em: 10.2139/ssrn.2533778. Acesso em: 28 dez. 2021.

LEMUS, J.; LUCO, F. **Pricing dynamics and leadership: evidence from the retail gasoline industry**. 2019. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3186144. Acesso em: 28 dez. 2021.

LUCO, F. Who benefits from informational disclosure? The case of retail gasoline. **American Economic Journal: Microeconomics**, v. 11, n. 2, p. 277-305, 2019.

MONTALVÃO, E.; SILVA, R. M. **Descontos na TUST e na TUSD para fontes incentivadas: uma avaliação**. 2015. (Textos para Discussão, 165). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/507202/TD165-EdmundoMontalvao-RutellyMarques.pdf?sequence=1>. Acesso em: 10 dez. 2021.

MOTTA, M.; SALGADO, L. **Política de concorrência: teoria e prática e sua aplicação no Brasil**. [S.l.]: Elsevier Brasil, 2015.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. **Inventory of support measures for fossil fuels da OCDE**. Paris: OECD Publications, 2021

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE; INSTITUTO DE AERONÁUTICA E ESPAÇO - IAE. **Update on recente progress in reformo f ineficiente fóssil-fuel subsidies that encourage wasteful consumption**. 2021. Disponível em: <https://www.oecd.org/fossil-fuels/publicationsandfurtherreading/OECD-IEA-G20-Fossil-Fuel-Subsidies-Reform-Update-2021.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2022.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. Competition policy in subsidies and state aid. **OECD journal of competition law and policy**, v. 6, n. 1, 2, 2004.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. **Environmentally harmful subsidies: challenges for reform**. Paris: OECD Publications, 2005.

PENNERSTORFER, D. *et al.* **Information and price dispersion: theory and evidence**. [S.l.]: Austrian Institute of Economics Research, 2015. (Working papers).

PETROBRAS. **Cartão do caminhoneiro**. 2021. Disponível em: <https://www.cartaodocaminhoneiro.com.br/>. Acesso em: 7 dez. 2021.

PLATAFORMA IVAUCHER. **SaltPay IVAUCHER**. 2021. Disponível em: <https://www.ivaucher.pt/>. Acesso em: 6 dez. 2021.

REDE DE POSTOS DE ABASTECIMENTO DE COMBUSTÍVEL EM PORTUGAL - PRIO. **Gasóleo profissional**. 2020. Disponível em: https://www.prio.pt/pt/cartoes-frota/gasoleo-profissional_305.html#:~:text=%C3%89%20chamado%20de%20Gas%C3%B3leo%20Profissional,previamente%20registadas%20na%20Autoridade%20Tributaria. Acesso em: 27 dez. 2021.

REINHART, Carmen; WICKHAM, Peter. **Commodity prices: cyclical weakness or secular decline?** Munich: IMF; Munich Personal RePEc Archive. 1994.

REPÚBLICA PORTUGUESA. **Regime do gasóleo profissional permitiu reembolso de 2,9 milhões em janeiro e fevereiro**. 2017. Disponível em: <https://www.sgeconomia.gov.pt/noticias/regime-do-gasoleo-profissional-permitiu-reembolso-de-29-milhoes-em-janeiro-e-fevereiro.aspx>. Acesso em: 27 dez. 2021.

REPÚBLICA PORTUGUESA. **Governo aprova subsídio para ajudar portugueses a suportar aumento dos combustíveis**. 2021. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/noticia?i=governo-aprova-subsidio-para-ajudar-portugueses-a-suportar-aumento-dos-combustiveis>. Acesso em: 6 dez. 2021.

RODRIGUES, N.; LOSEKANN, L. D. Infopreço: transparência de preços de combustíveis e impactos no bem estar social. **Boletim Infopetro**, v. 18, p. 17-27, 2018.

ROSSI, F.; CHINTAGUNTA, P. K. Price transparency and retail prices: evidence from fuel price signs in the Italian Highway System. **Journal of Marketing Research**, v. 53, n. 3, p.407-423, 2016.

SCHWARTZ, G.; CLEMENTS, B. Government subsidies. **Journal of Economics Surveys**, v. 13, n. 12, p. 119-130, 1999.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei nº 1.472/2021**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148141>. Acesso em: 10 dez. 2021.

STIGLITZ, J. E. **Economics of the public sector**. New York: W. W. Norton & Company, 1999.

TEIXEIRA, G. S. *et al.* **The subsidy program for the price of diesel oil for fishing vessels and its impacts on the labor market and fish production in Brazil**. Anpec, 2021.

VALERO, Juan Carlos. **Evaluación económica del fondo de estabilización de precios de los combustibles en Colombia**. Dissertação. Universidad Nacional de Colombia, 2010.

ZAPATA, Juan Antonio; RIVAS, Carlos Gabriel; MELANDRI, Alejandro. **A proposed fuel price stabilization mechanism through the use of financial derivatives**. [S.l.]: IDB, 2012.

CNI

Robson Braga de Andrade
Presidente

DIRETORIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS – DRI

Monica Messenberg Guimaraes
Diretor de Relações Institucionais

Gerência Executiva de Infraestrutura – GEINFRA

Wagner Ferreira Cardoso
Gerente-Executivo de Infraestrutura

Rennaly Patricio Sousa
Roberto Wagner Lima Pereira
Equipe Técnica

DIRETORIA DE COMUNICAÇÃO – DIRCOM

Ana Maria Curado Matta
Diretora de Comunicação

Gerência de Publicidade e Propaganda

Armando Uema
Gerente de Publicidade e Propaganda

Walner de Oliveira
Produção Editorial

DIRETORIA DE SERVIÇOS CORPORATIVOS – DSC

Fernando Augusto Trivellato
Diretor de Serviços Corporativos

Superintendência de Administração – SUPAD

Maurício Vasconcelos de Carvalho
Superintendente Administrativo

Alberto Nemoto Yamaguti
Normalização

Edmar de Almeida
Luciano Losekann
Niágara Rodrigues
Francisco Raeder
Mônica Teixeira
Consultores

Editorar Multimídia
Projeto Gráfico e Diagramação

VALERO, Juan Carlos. **Evaluación económica del fondo de estabilización de precios de los combustibles en Colombia.** Dissertação. Universidad Nacional de Colombia, 2010.

ZAPATA, Juan Antonio; RIVAS, Carlos Gabriel; MELANDRI, Alejandro. **A proposed fuel price stabilization mechanism through the use of financial derivatives.** [S.l.]: IDB, 2012.

CNI

Robson Braga de Andrade
Presidente

DIRETORIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS – DRI

Monica Messenberg Guimaraes
Diretor de Relações Institucionais

Gerência Executiva de Infraestrutura – GEINFRA

Wagner Ferreira Cardoso
Gerente-Executivo de Infraestrutura

Rennaly Patricio Sousa
Roberto Wagner Lima Pereira
Equipe Técnica

DIRETORIA DE COMUNICAÇÃO – DIRCOM

Ana Maria Curado Matta
Diretora de Comunicação

Gerência de Publicidade e Propaganda

Armando Uema
Gerente de Publicidade e Propaganda

Walner de Oliveira
Produção Editorial

DIRETORIA DE SERVIÇOS CORPORATIVOS – DSC

Fernando Augusto Trivellato
Diretor de Serviços Corporativos

Superintendência de Administração – SUPAD

Maurício Vasconcelos de Carvalho
Superintendente Administrativo

Alberto Nemoto Yamaguti
Normalização

Edmar de Almeida
Luciano Losekann
Niágara Rodrigues
Francisco Raeder
Mônica Teixeira
Consultores

Editorar Multimídia
Projeto Gráfico e Diagramação

 .cni.com.br

 /cniBrasil

 @CNI_br

 @cniBr

 /cniweb

 /company/cni-brasil



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA