

# A complexa equação da subvenção ao diesel à espera do novo presidente

**Luiz Guilherme Schymura**

Pesquisador do FGV IBRE e doutor em Economia pela FGV EPGE

Uma das primeiras decisões que o presidente Jair Bolsonaro tomará quando assumir seu mandato é sobre a renovação à subvenção do diesel. O dispositivo vigora até 31 de dezembro e faz parte do conjunto de medidas tomadas para encerrar a greve dos caminhoneiros. O custo estimado de R\$ 13,5 bilhões em 2018 é função das seguintes ações: tornar menos frequentes os reajustes do preço do diesel nas refinarias (de diários para mensais); subvencionar, de forma temporária, o preço nas refinarias e distribuidoras; reduzir permanentemente a tributação federal sobre o diesel (Cide e PIS/Cofins); e estabelecer uma política de preços mínimos para transporte de cargas, o “tabelamento do frete” (ora judicializado e pendente de uma decisão do Supremo).

Uma primeira observação relevante, levantada por Vilma Pinto, pesquisadora do FGV IBRE, é que o valor despendido pelo governo com a subvenção até agora ficou bem abaixo do total disponível – até setembro, apenas R\$ 1,6 bilhão

dos R\$ 9,5 bilhões que podem ser utilizados este ano (os pagamentos às distribuidoras de óleo diesel começaram em julho). Não se sabe ao certo a razão do baixo desembolso. Supõe-se que esteja ocorrendo por atrasos no pagamento, pelo desinteresse ou dificuldade de algumas empresas em enfrentar o processo burocrático para receber até R\$ 0,30 por litro, ou por uma combinação desses fatores.

Também é importante notar que o preço médio ao consumidor do diesel em outubro, em R\$ 3,70 e R\$ 3,80 por litro (S500 e S10, respectivamente), está até ligeiramente acima do prevalecente em maio, durante a greve dos caminhoneiros (em R\$ 3,65 e R\$ 3,75, respectivamente). Uma queda moderada do preço do petróleo em outubro e uma valorização expressiva do câmbio fizeram com que a Petrobras anunciasse, para novembro, uma queda de cerca de 10% para os preços nas refinarias, reduzindo em cerca de R\$ 0,20/litro o preço nas bombas – o qual retornaria



para o nível médio observado entre junho e agosto.

Antes desses desdobramentos mais recentes, o preço internacional do combustível tinha acumulado alta de 60% em dólar e de 100% com conversão para o real, entre meados de 2017 e maio de 2018. Porém, considerando-se a formação do preço interno, que inclui tributos, custo de transporte e margens das empresas envolvidas na cadeia, o preço do diesel na bomba

subiu 21,6% entre junho de 2017 e maio de 2018. Parece pouco comparado com a alta internacional, mas é bom ter em mente que o preço doméstico do diesel em maio de 2018 foi o mais elevado desde meados de 2009 em termos reais (isto é, quando corrigido pelo IPCA).

Quando se analisam as razões que levaram à greve, é importante considerar não apenas a combinação de alta expressiva do preço internacional do petróleo – que foi acompanhada, de forma bastante incomum, por um fortalecimento global do dólar, potencializando a alta da *commodity* em moeda local – como também o quadro do mercado local de transporte de cargas.

Nesse último caso, embora não haja indicações de excesso significativo e generalizado de oferta de caminhões na economia brasileira no momento atual – afinal, a frota, que ficou estagnada entre 2014 e 2016, está crescendo desde meados de 2017, sem nenhum incentivo específico para o setor – é evidente que o poder de barganha dos transportadores para negociar o frete é bastante baixo, sobretudo para os autônomos (que viram sua parcela de mercado cair de cerca de 45% em 2013 para 39% em 2016).

Um indicador que aponta um agravamento desse baixo poder de barganha, calculado por Livio Ribeiro, pesquisador do FGV IBRE, é a relação entre o preço dos alimentos e o preço do diesel, uma métrica simples que compara receitas potenciais e custo da atividade de transporte rodoviário. Esse indicador caiu quase 20% entre janeiro de 2012 e maio de 2018. Quando se toma a relação entre os preços

dos bens comercializáveis internacionalmente e o diesel, no mesmo período, chega-se a um recuo ainda mais intenso, da ordem de 25%.

Esse recuo relativo dos preços dos bens transportados pelos caminhoneiros sinaliza que os demandantes de fretes também estão em uma situação bastante desfavorável, reduzindo expressivamente o espaço para que os ofertantes de transporte negociem seus fretes e tentem repassar as pressões de custos. Isso provavelmente explica

---

A grande questão é  
saber se as condições  
estão colocadas para  
que a insatisfação dos  
caminhoneiros possa  
provocar outro movimento  
grevista no início de 2019

---

parcela do mal-estar que levou à greve de maio. Desde o movimento grevista, as duas relações mencionadas acima experimentaram alguma melhora (do ponto de vista dos caminhoneiros) num primeiro momento, mas voltaram a cair para níveis próximos daqueles registrados em maio.

Como se depreende dos dados já apresentados nesta Carta, os principais condicionantes das margens dos caminhoneiros, os preços do

diesel e das cargas transportadas, encontram-se em níveis próximos àqueles que prevaleceram em maio, quando a greve eclodiu. No entanto, no momento não se registram sinais de que a insatisfação da categoria teria atingido novamente os níveis intensos que provocaram o movimento de meados do ano. A grande questão em pauta é a de saber como o novo governo enfrentará o dilema da renovação do subsídio ao diesel. Valeria a pena ou não manter a subvenção ao óleo combustível, tendo em vista um custo potencial de R\$ 16 bilhões em 2019, a se tomar como parâmetro o que foi reservado para o período junho-dezembro de 2018 (mas é importante notar, como já relatado acima, que os gastos efetivos até agora ficaram muito abaixo do que foi orçado)?

Além do custo potencialmente mais elevado, ainda haveria um agravante: em 2018 esse gasto foi classificado como uma despesa extraordinária, atípica e temporária, não gerando nenhuma restrição do ponto de vista do cumprimento do teto de gastos. A prorrogação dessa subvenção por um ano como um todo já a caracterizaria como uma política permanente, demandando sua incorporação ao Orçamento e, portanto, contribuindo para as despesas que precisam respeitar o teto de gastos.

Cálculos realizados por Bráulio Borges, pesquisador associado do FGV IBRE, sugerem que – com a manutenção do preço médio do diesel nas bombas no nível observado entre junho e novembro por um ano – a despesa com a subvenção em 12 meses pode variar entre -R\$ 24 bilhões, no caso em que



a cotação média do dólar seja de R\$ 3,50 e o *brent* se mantenha em US\$ 60; e R\$ 62 bilhões, caso o dólar fique em R\$ 4 e o *brent* médio em US\$ 100. O valor negativo apontado no primeiro caso, além de tornar desnecessário o subsídio, também indica que o preço do diesel tenderia a recuar espontaneamente com aquelas cotações médias do dólar e do *brent*.

Considerando-se, num cenário intermediário e mais realista, um dólar médio em 2019 em torno de

---

Um indicador do  
agravamento do baixo  
poder de barganha dos  
caminhoneiros, calculado  
pelo pesquisador Livio  
Ribeiro, é a relação preço  
dos alimentos/diesel

---

R\$ 3,80 (próximo à projeção mediana do Focus, de R\$ 3,76), e uma cotação média do barril no ano que vem em torno de US\$ 75, os gastos com a subvenção seriam de aproximadamente R\$ 10 bilhões para manter o preço do diesel, em 2019, no mesmo nível de junho-novembro de 2018.

Dessa forma, não há dúvida de que há riscos na não renovação da subvenção ao diesel, mas é possível que estes sejam administráveis. O

dólar já recuou dos seus patamares acima de R\$ 4 desde que se configurou (e posteriormente se confirmou) a vitória de Jair Bolsonaro na eleição presidencial, cujas propostas de política econômica são de maior agrado do mercado. Em relação ao preço do petróleo, as projeções são de alguma moderação em 2019. O crescimento econômico deve se acelerar, aumentando a demanda total por fretes e melhorando as condições de barganha para os transportadores. Carlos Thadeu Filho, especialista em inflação do FGV IBRE, estima que os preços dos alimentos subam cerca de 6% em 2019, o que também alivia margens na cadeia do transporte rodoviário, como já visto.

E há, finalmente, o fato de que os gastos efetivos com a subvenção ficaram bem abaixo do orçado até agora, o que poderia ser uma tendência mais permanente caso derivada de dificuldades ou desinteresse das empresas em pedir o benefício.

Contudo, é importante notar que a manutenção da tabela de frete mínimo poderá impulsionar decisões de verticalização de frotas por várias empresas, o que pode acelerar a perda de *market share* dos autônomos – e isto pode acabar renovando a insatisfação deste grupo específico, que parece ter sido o principal mobilizador da paralisação de maio.

Um ponto adicional que merece atenção, caso a subvenção seja descontinuada – ou mesmo que seja inicialmente mantida, na hipótese de que venha a ser encerrada mais adiante –, é o de avaliar a sua substituição por alguma regra de suavização de preços de base fiscal. A mudança na política de preços da Petrobras, com oscila-

ções diárias para acompanhar as flutuações do preço do barril de petróleo e do câmbio, coincidiu com a pressão no preço dos combustíveis advinda tanto do comportamento do mercado de petróleo como do cambial. Em consequência, adicionou-se forte volatilidade ao movimento subjacente de alta do diesel, o que dificultava sobremaneira o cálculo de margens dos fretes, trazendo perdas inesperadas e frequentes para os caminhoneiros.

Os mecanismos de suavização de preços de combustíveis mais utilizados são os de tributos regulatórios, bandas de preço e médias móveis. A vantagem da suavização é a de se contrapor ao mal-estar social causado pela forte instabilidade dos preços dos combustíveis, mas há efeitos colaterais indesejados como impacto fiscal, regressividade e perda de eficiência econômica.

Vários países implementam algum sistema de suavização de preços de combustíveis, baseado na ideia de que um fundo fiscal pode dar mais estabilidade ao preço dos combustíveis (desde que se acredite na hipótese de que há reversão para a média). Entre as nações que utilizam esquemas de suavização destacam-se Chile, Peru, China, África do Sul, Colômbia e Malásia.

Um bom modelo de suavização deve buscar combinar redução expressiva da volatilidade dos preços de combustíveis com a da arrecadação tributária – é preciso balancear estes dois efeitos. Alguns exercícios indicam que a utilização de uma média móvel de três meses atende bem a essa condição. Uma simulação de Manoel Pires, pesquisador associado do FGV IBRE, aponta que, caso tivesse sido submetido a uma suavi-

zação pela média móvel de 12 semanas, o preço do diesel no Brasil teria variado de R\$ 3,4 para R\$ 3,5 entre o início de abril e o final de maio, em vez de ter subido (como de fato aconteceu) de R\$ 3,4 para R\$ 3,8. É possível, portanto, na visão de Pires, que a não ocorrência de um salto do combustível de mais de 10% em menos de dois meses mitigasse a força do movimento grevista – apesar da combinação exasperante para os caminhoneiros em maio, em termos absolutos, do preço do diesel e do

---

O governo deve avaliar a viabilidade da introdução de um sistema de suavização no preço do diesel. Um fundo fiscal pode dar mais estabilidade ao preço dos combustíveis

---

frete. Dessa forma, não é má ideia que o governo pense em algum sistema de suavização do preço do diesel quando julgar que seja a hora adequada de dar fim à subvenção. ■

---

O texto é resultado de reflexões apresentadas em reunião por pesquisadores do FGV IBRE. Dada a pluralidade de visões expostas, o documento traduz minhas percepções sobre o tema. Dessa feita, pode não representar a opinião de parte, ou da maioria dos que contribuíram para a confecção deste artigo.

