A Intervenção Federal no Preço dos Combustíveis – Uma Ideia Ruim

Gabriel Brasil (*)

Em 13 de junho, o Senado Federal aprovou o PLP 18/2022, patrocinado pelo governo federal. Trata-se de um projeto que prevê a fixação de um teto para o ICMS sobre combustíveis, energia elétrica e serviços de comunicações em 17% até 31 de dezembro de 2022. Em contrapartida à perda de arrecadação sofrida por estados com a medida, o projeto prevê uma compensação por parte do governo federal a partir do abatimento de dívidas com a União.

Como defendido por representantes do governo federal e por alguns senadores aliados do presidente Jair Bolsonaro, a medida tem como foco reduzir o preço dos combustíveis e, no limite, atacar a inflação – que representa o grande desafio econômico do Brasil (e de outros países) em 2022. Dado seu impacto (político e orçamentário), vale a pena discutir o mérito da medida. Trata-se, afinal, de um projeto que custará cerca de R$ 50 bilhões, de acordo com estimativas apresentadas pelo Ministério da Economia e reportadas por múltiplos veículos da imprensa nas últimas semanas.

Em primeiro lugar, é importante notar que a inflação de fato é um problema importante, que, dado seu impacto em famílias de menor renda, deve ser tratado com atenção por parte do setor público. Isto posto, nota-se que há múltiplas maneiras de fazê-lo – todas elas com *trade-offs* importantes, que precisam ser considerados.

No caso do PLP 18/2022, chama a atenção, inicialmente, o caráter curto-prazista da medida. O fato de sua duração ser concomitante ao período eleitoral é alarmante. Vale lembrar que, conforme literatura ampla da ciência política, a inflação continua sendo um fator-chave para explicar a aprovação popular de incumbentes na América Latina. Somam-se a isso outras evidências recentes e torna-se razoável assumir que os interesses do governo com a medida são fundamentalmente eleitoreiros. Por exemplo, em 9 de junho, o ministro da Economia Paulo Guedes, em evento junto ao setor varejista, pediu que o setor privado não atualizasse sua tabela de preços por "2 ou 3 meses" – justamente o período-chave antecedente à eleição.[1]

Em segundo lugar, vale avaliar o real efeito esperado da medida. Embora uma redução no preço dos combustíveis deva ter efeito em cadeia positivo com relação à inflação, o canal de transmissão para tal fenômeno é complexo. O setor de distribuição de combustíveis é notoriamente conhecido por sua elevada concentração, o que significa que o repasse da redução do ICMS não deve ser linear – isto é, uma parte dela deve se tornar lucro das empresas deste setor. Além disso, há um efeito fiscal e de expectativas igualmente importante. Ao apresentar ao mercado uma iniciativa que não estava prevista no orçamento federal com impacto de elevada magnitude, espera-se que as expectativas dos agentes se deteriorem – no limite, favorecendo o aumento das taxas de juros futuras. Isso, por sua vez, impacta a própria inflação, reduzindo ainda mais o efeito desejado da medida. A partir de evidências preliminares, pode-se assumir que isso foi o que ocorreu. No dia do anúncio da medida pelo governo, o iBovespa – um importante indicador de expectativas financeiras no Brasil – fechou em queda de quase 1%, ao passo que o real também se depreciou apesar de ambos terem iniciado o dia com momentum positivo, que foi revertido justamente na hora do anúncio do governo.[2]

É importante também avaliar os efeitos amplos da medida. Um exemplo deles tem a ver com preços relativos. É sabido que subsídios para combustíveis em geral atrapalham a viabilidade de alternativas – como o desenvolvimento do etanol e demais opções renováveis. Além disso, há o impacto ambiental. Embora o Brasil apresente matriz energética majoritariamente limpa na frente da eletricidade, o setor de transportes segue altamente dependente de combustíveis fósseis. Subsídios adicionais tendem a apenas perpetuar tal paradigma – o que é especialmente inoportuno considerando a importante tração de agendas de transição energética ao redor do mundo, das quais o Brasil tem se esforçado para não fazer parte. O conflito na Ucrânia serviu para lembrar a nações desenvolvidas e emergentes a importância de acelerar o desenvolvimento de alternativas ao petróleo e ao gás – um senso de urgência que já havia sido retomado na COP26, em novembro de 2021.

Finalmente, há de se considerar o efeito cambial. Na medida em que o governo reforça a natureza errática e mal coordenada da sua política econômica, investidores estrangeiros punem a economia brasileira através de realocações de portfólio, prejudicando o câmbio. Isto, por sua vez, impacta diretamente o preço dos combustíveis, dado o vínculo a preços internacionais praticado no setor.

É razoável discutir medidas que possam mitigar o efeito da inflação na economia brasileira, especialmente a partir da visão consensual de que se trata de um fenômeno com raízes domésticas, mas, sobretudo, com uma origem externa. É preciso, no entanto, fazê-lo com responsabilidade, pensando nos efeitos econômicos de médio prazo e também institucionais.

Sugestões – que precisam ser aprofundadas – poderiam incluir, caso o governo opte por de fato conceder subsídios, a redução da tarifa do transporte público ao redor do país. Trata-se de uma ideia introduzida recentemente pela Nova Zelândia frente ao mesmo problema, como reportado pelo jornal *The Guardian* em 14 de março.[3] Ainda na seara do gasto fiscal, uma matéria de 13 de junho do jornal *O Globo* mostra que o valor que o governo pretende usar no PL 18/2022 poderia financiar 13 mil obras de mobilidade urbana ao redor do país – e ainda sobrariam cerca de 15 bilhões de reais. Embora se trate de alternativa com efeito limitado no curto prazo, seu potencial transformativo em termos estruturais seria, seguramente, muito maior do que uma subvenção temporária no preço dos combustíveis.

Seria possível, ainda, compensar o efeito da inflação na renda do trabalhador a partir da potencialização do alcance dos programas de assistencialismo – como o Auxílio Brasil –, sem interferências nos preços da gasolina. Isso garantiria maior progressividade para qualquer gasto fiscal adicional – considerando o fato de que, apesar do efeito de combustíveis em alimentos e outros produtos da cesta básica, subsídios no setor tendem a favorecer os proprietários de automóveis, que não são a classe de menor renda no Brasil.

À luz de todas as evidências, o PL 18/2022 é ruim, refletindo o *policymaking* de reduzida qualidade que tem marcado o governo federal nos últimos anos. Tem efeitos negativos em frentes múltiplas, além de um evidente caráter eleitoreiro. Seria importante que o governo desistisse da ideia – sobretudo caso pressionado por lideranças do Congresso e dos estados, o que reforçaria a solidez do arranjo federativo do país.

1 "Guedes apoia congelar preços nos supermercados por dois, três meses", 14 de junho de 2022, Uol. Disponível em:

https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2022/06/10/guedes-apoia-congelar-precos-nos-supermercados-por-dois-tres-meses.htm. Último acesso em: 14 jun. 2022.

2 "Risco fiscal com medidas sobre combustíveis contribui para queda da Bolsa", 6 de junho de 2022, O Globo. Disponível em: https://oglobo.globo.com/economia/financas/noticia/2022/06/ibovespa-dolar-globo-06-de-junho-de-2022.ghtml. Último acesso em: 14 jun. 2022.

3 "New Zealand halves public transport fares as petrol prices soar", 14 de março de 2022, The Guardian. Disponível em: https://www.theguardian.com/world/2022/mar/14/new-zealand-halves-public-transport-fares-as-petrol-prices-soar-amid-russia-ukraine-war. Último acesso em: 14 jun. 2022.

(*) Economista pela Universidade Federal de Minas Gerais e mestre em economia política internacional pela Universidade de São Paulo. (E-mail: gabrielchbrasil@gmail.com).