

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ARTHUR ARANTES RIBEIRO
MATRÍCULA: 11911ECO043

A POLÍTICA DE PARIDADE INTERNACIONAL DE PREÇOS DO PETRÓLEO E SEUS
IMPACTOS NA COMPOSIÇÃO DOS PREÇOS DOS COMBUSTÍVEIS DE 2016 A 2021
NO BRASIL

UBERLÂNDIA-MG
2023

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ARTHUR ARANTES RIBEIRO
MATRÍCULA: 11911ECO043

A POLÍTICA DE PARIDADE INTERNACIONAL DE PREÇOS DO PETRÓLEO E SEUS
IMPACTOS NA COMPOSIÇÃO DOS PREÇOS DOS COMBUSTÍVEIS DE 2016 A 2021
NO BRASIL

Artigo de conclusão de curso apresentado ao
Curso de Ciências Econômicas do Instituto de
Economia da Universidade Federal de
Uberlândia, como requisito parcial à conclusão
do curso.

Orientador: Prof. Dr. Cássio Garcia Ribeiro Soares da Silva

UBERLÂNDIA-MG

2023

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ARTHUR ARANTES RIBEIRO
MATRÍCULA: 11911ECO043

A POLÍTICA DE PARIDADE INTERNACIONAL DE PREÇOS DO PETRÓLEO E SEUS
IMPACTOS NA COMPOSIÇÃO DOS PREÇOS DOS COMBUSTÍVEIS DE 2016 A 2021
NO BRASIL

Artigo de conclusão de curso apresentado ao
Curso de Ciências Econômicas do Instituto de
Economia da Universidade Federal de
Uberlândia, como requisito parcial à conclusão
do curso.

Orientador: Prof. Dr. Cássio Garcia Ribeiro Soares da Silva

BANCA EXAMINADORA:

Uberlândia, __ de _____ de 2023

Prof. Dr. Cássio Garcia Ribeiro Soares da Silva

Prof. Dr. Carlos Alves do Nascimento

Prof. Dr. Raquel de Azevedo

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus pelos obstáculos e dificuldades que encontrei em meu caminho, que serviram de degraus para meu crescimento e aprendizado.

Agradeço aos meus pais, Gilberto e Cássia, e minha avó Maria, por terem me apoiado e me incentivado a continuar estudando, me fornecendo sempre mais do que o necessário para a concretização do meu sonho, de estudar na instituição que mais admiro a Universidade Federal de Uberlândia - UFU.

Agradeço a minha noiva Maria Júlia, que durante todo período de estudos sempre esteve a meu lado me apoiando e cuidando da minha saúde, para que eu não esmorece-se nos momentos mais difíceis, em que eu não acreditava em minha capacidade. Obrigado por jamais ter me deixado ao menos cogitar desistir.

Sou grato a cada professor do IERI, em especial aos professores Carlos Nascimento, Leonardo Segura e Raquel de Azevedo, que me trouxeram de volta o prazer de estudar economia, quando eu sentia que o curso havia perdido a “graça” e não me fazia sentido. Obrigado por terem me mostrado através de suas aulas o brilho dessa ciência.

Por fim, gostaria de deixar um agradecimento especial para o professor Cássio Garcia, não apenas por dedicar seu tempo em meu auxílio na confecção deste trabalho, mas também, por através de suas aulas, ter despertado em mim o desejo de defender a Petrobras, de defender o que é nosso.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Evolução da política de preços de combustíveis (1953-2018).....	277
---	-----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Evolução do número de empresas estatais no Brasil (1930 a 1980).....	177
Gráfico 2: Evolução do número de empresas estatais no Brasil (1985 a 2020).....	199
Gráfico 3: Empresas estatais no mundo	19
Gráfico 4: Investimentos em refinarias realizados pela Petrobras de 1954-2021 em milhares de dólares (valores nominais).....	255
Gráfico 5: Importação de derivados de petróleo (mil m ³) de 1991 a 2021.....	32
Gráfico 6: Produção de derivados do petróleo em comparação com o uso da capacidade total brasileira de refino – 2010 a 2021 em barris/dia	34
Gráfico 7: Comparação de preço médio anual do barril de petróleo (tipo BRENT) com os custos de exploração da Petrobras com e sem participação do Estado, e os custos de refino do barril no Brasil – em dólares, a preços correntes.....	35
Gráfico 8: Evolução dos preços médios dos derivados do petróleo (1994-2021) – preços inflacionados a 2021*.....	36
Gráfico 9: Evolução do lucro líquido e da distribuição de dividendos da Petrobras – 2010 a 2021 (em milhões de reais, inflacionados a 2021*)	38

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Composição dos preços em 2022*	322
--	-----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANP - Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

BIRD - Banco Mundial

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CFCE - Conselho Federal de Comércio Exterior

CIDE - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico

CNP - Conselho Nacional do Petróleo

E&P - Exploração e produção

ENI - *Enti Nazionale Idrocarburi*

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMI - Fundo Monetário Internacional

FUP - Frete de Uniformização de Preços

GATT - Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio

GLP - Gás Liquefeito de Petróleo

IRI - *Istituto per la Ricostruzione Industriale*

IUCL - Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes

MITI - Ministério da Indústria e do Comércio Internacional

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONU - Organização das Nações Unidas

PND - Programa Nacional de Desestatização

PPI - Preço de Paridade Internacional

A POLÍTICA DE PARIDADE INTERNACIONAL DE PREÇOS DO PETRÓLEO E SEUS IMPACTOS NA COMPOSIÇÃO DOS PREÇOS DOS COMBUSTÍVEIS DE 2016 A 2021 NO BRASIL

Resumo

Em meados da década de 2010, a Petrobras adotou uma nova política de precificação de combustíveis, baseada na paridade internacional de preços do petróleo (PPI). Este fato trouxe de volta a discussão sobre a eficiência da intervenção do Estado no domínio econômico por meio de empresas estatais. O presente trabalho buscou analisar a PPI, utilizada pela estatal Petrobras, durante entre os anos de 2016 e 2021, para o ajuste interno de preços dos combustíveis, bem como o papel da empresa, em perspectiva histórica, no desenvolvimento da indústria nacional. Para tal, o estudo se apoiou em revisão bibliográfica, pesquisa documental e coleta de dados secundários, em torno de discussão sobre a política de precificação de derivados do petróleo praticados pela Petrobras, com ênfase no período recente. Por fim, verificou-se que a adoção do modelo de precificação PPI, gerou elevação nos preços dos combustíveis, por um lado prejudicando o consumidor, por outro garantindo recordes de lucratividade para a empresa.

Palavra-chave: Petrobras; Política de Paridade Internacional; Petróleo; Empresas Estatais; Intervenção Estatal.

THE INTERNATIONAL OIL PRICE PARITY POLICY AND ITS IMPACTS ON THE COMPOSITION OF FUEL PRICES FROM 2016 TO 2021 IN BRAZIL

ABSTRACT

In the mid-2010s, Petrobras adopted a new fuel pricing policy, based on the international oil price parity (IPP). This fact brought back the discussion about the efficiency of State intervention in the economic domain through state-owned companies. The present work sought to analyze the IPP, used by the state-owned Petrobras, between the years 2016 and 2021, for the internal adjustment of fuel prices, as well as the role of the company, in a historical perspective, in the development of the national industry. To this end, the study was based on a bibliographical review, documental research and secondary data collection, around the discussion on the pricing policy for petroleum derivatives practiced by Petrobras, with *emphasis* on the recent period. Finally, it was verified that the adoption of the IPP pricing model, generated an increase in fuel prices, on the one hand harming the consumer, on the other hand guaranteeing records of profitability for the company.

Keyword: Petrobras; International Parity Policy; Petroleum; State Enterprises; State Intervention.

Sumário

Introdução	11
1. Intervenção do Estado no domínio econômico por meio das empresas estatais.....	13
1.1. Até o início da década de 1980	13
1.2 Pós década de 1980	17
2. A presença do Estado brasileiro no setor petrolífero: do CNP à criação da Petrobras.....	20
3. O papel da Petrobras na produção de derivados e no desenvolvimento econômico nacional	23
4. O modelo de precificação de derivados adotado pela Petrobras antes da adoção do PPI	27
5. O modelo atual de preços de paridade internacional adotado pela Petrobras e impactos na economia nacional	31
6. Conclusão	38
7. Referências Bibliográficas.....	40

Introdução

A intervenção do Estado no domínio econômico vem sendo fonte de constantes discussões no campo das ciências econômicas. A questão da empresa estatal se insere nessas discussões, quando o Estado passa a atuar diretamente em atividades produtivas. Não existe um consenso em relação aos motivos que justificam essa atuação, de todo modo, é um fenômeno recorrente em economias capitalistas. Por um lado, estas empresas possuem papel importante no próprio desenvolvimento econômico do país, por outro, a atuação produtiva do Estado gera discussões sobre a eficiência dessas empresas, e em muitos casos culminam em privatizações.

No Brasil as empresas estatais, mesmo após a onda de privatizações da década de 1990, continuam a ter um papel importante na economia brasileira. O setor de petróleo e gás natural, e por consequência a Petrobras, principal empresa do setor atuante no país, assumiram grande protagonismo na economia e na política nacional, de modo que, ao longo do tempo, a estatal passou a representar parte relevante dos investimentos e do PIB nacional. A Petrobras é detentora da maior parte do refino e da importação dos derivados de petróleo no Brasil. Pode-se afirmar que o governo sendo seu sócio majoritário, possui o poder de influenciar os preços dos combustíveis no mercado nacional, permitindo ou não o repasse integral dos preços internacionais ao consumidor final.

Uma política de preços dos combustíveis voltada para o controle da inflação gera impactos econômicos para a empresa, e sendo uma empresa mista, portanto, composta por capital público e privado, inicia-se uma discussão sobre qual caminho ou política a empresa deveria praticar. Se por um lado o governo possui uma empresa estratégica e forte o suficiente para controlar a inflação beneficiando o público geral, por outro, os sócios particulares desejam a busca pela maximização dos lucros.

Com uma mudança na política de precificação, priorizando a rentabilidade da companhia, em 2016, a Petrobras passou a adotar o chamado preço de paridade internacional (PPI), repassando ao consumidor os preços internacionais de forma integral. Atuando como uma empresa privada, a política gerou impactos positivos para seus cofres, bem como altos dividendos para seus acionistas. Entretanto, elevou os preços dos derivados a patamares altíssimos impactando negativamente o consumidor final.

Diante deste cenário de aumentos, desde sua implantação a política tem sido fonte de controvérsias sobre sua real finalidade. Portanto, evidencia-se a importância de estudos científicos que apontem e analisem os impactos deste modelo de precificação. Desse modo, o

artigo possui a finalidade de analisar o PPI, utilizada pela Petrobras para o ajuste interno de preços dos combustíveis entre os governos Temer e Bolsonaro.

Para isso, este artigo se apoia em revisão bibliográfica, pesquisa documental e coleta de dados secundários, em torno da discussão sobre a intervenção do Estado no domínio econômico, com ênfase na criação e participação de empresas estatais na economia dos países desenvolvidos e em desenvolvimento. O trabalho analisa em especial a literatura concernente às funções que a Petrobras assumiu para o desenvolvimento da indústria nacional, e para a redução da dependência da importação tanto de óleo bruto quanto de derivados do petróleo, haja vista o predomínio do transporte de cargas e pessoas no Brasil ser basicamente rodoviário. A pesquisa documental e a coleta de dados secundários foram construídas a partir de relatórios da Petrobras e dos anuários estatísticos da Agência Nacional do Petróleo (ANP), e da própria legislação brasileira, tais como; as variações nos preços dos derivados praticados em determinados períodos; volumes de petróleo produzidos; legislação acerca da instituição de empresas estatais, e outras concernentes ao tema.

Este estudo conta com seis seções. Na primeira seção são apresentadas diferentes visões sobre a intervenção estatal no domínio econômico, bem como algumas das razões que levaram os Estados Nacionais a atuar diretamente como produtores em setores estratégicos, principalmente no período pós-Segunda Guerra Mundial. A finalidade da segunda seção é jogar luz sobre a presença do Estado no setor petrolífero nacional, bem como a composição de empresas mista com monopólio governamental, apresentando a duplicidade de interesses inerente a este tipo de sociedade devido à sua composição público-privado.

A terceira seção evidencia a importância da Petrobras como uma Empresa Estatal, na liderança de um projeto de desenvolvimento industrial brasileiro, a partir da análise das estratégias levadas a cabo por sua administração, ao longo de diferentes governos. Já nas seções quatro e cinco, o foco se volta para a política de preço de combustíveis da Petrobras, esmiuçando seus objetivos e impactos ao longo do tempo de existência da empresa. Por fim, na sexta seção é apresentada uma breve conclusão acerca das análises do tema exposto no artigo.

1. Intervenção do Estado no domínio econômico por meio das empresas estatais

1.1. Até o início da década de 1980

Nos primórdios da literatura econômica, Adam Smith (1996) criou uma teoria que preconizava a superioridade dos mercados competitivos sobre qualquer tipo de regulação econômica. Para o autor, a liberdade individual na alocação de seu próprio capital seria capaz de sozinho, sem qualquer ajuda, levar a sociedade à riqueza e à prosperidade. Para ele, mesmo que esses atos fossem egoístas, buscando proveito próprio ou da classe a qual o indivíduo pertencia, havia uma espécie de lei natural, a qual denominou de “mão invisível” que guiaria o mercado ao equilíbrio.

Com seus argumentos, Smith construiu uma visão de que a intervenção do Estado prejudicaria a competição dos mercados, retirando as liberdades naturais dos indivíduos, e ainda, poderia privilegiar grupos de interesse. Desse modo, o autor conclui que o Estado deveria se responsabilizar apenas por funções básicas, como a promoção de justiça, defesa e investimentos em infraestrutura (OMAR, 2001). Segundo Hunt e Lautzenheiser (2013), Smith, influenciou as doutrinas socialmente conservadoras de que, o livre mercado em concorrência seria benéfico a harmonia econômica.

Por outro lado, o período pós-Revolução Industrial e as experiências de fortes recessões econômicas causadas principalmente pela Primeira Guerra Mundial e a grande crise financeira de 1929, demonstraram certa ineficiência no mercado no alcance desse equilíbrio. Com uma visão de ciclos econômicos, John Maynard Keynes, escreveu sua obra mais importante, intitulada “A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda” (1936), trazendo o Estado para a economia como agente capaz de sustentar a demanda efetiva através do aumento dos gastos públicos (RUCKERT, 1981).

Keynes era um capitalista apoiador da iniciativa privada, entretanto, acreditava que a distribuição inequitativa da renda e as incertezas sobre o futuro prejudicavam as decisões de investimento, de modo a impedir que a economia alcançasse o pleno emprego. A intervenção, em sua visão, deveria ser realizada nos momentos em que o ciclo econômico apresentasse recessões. Essa ação interventiva poderia ser realizada por meio de políticas fiscais e monetárias, além disso, em algumas situações, o governo deveria agir diretamente, realizando investimentos em cooperação com o setor privado (OMAR, 2001).

Esta ideia foi ainda mais desenvolvida com os acontecimentos da Segunda Guerra Mundial iniciada em 1939. Nesse período, de grande perda para humanidade e destruição das

nações, a perspectiva keynesiana apareceu como resposta aos problemas socioeconômicos enfrentados pelos países. Nesse contexto, foram criados mecanismos que visavam à recomposição da economia internacional, como o estabelecimento do acordo de Bretton Woods (1944), no qual Keynes participou ativamente. Neste encontro, foram criados o Fundo Monetário Internacional (FMI), e o Banco Mundial (BIRD), além disso, foram realizados planos de apoio à recuperação da Europa e do Japão, como os planos Marshall e Dodge, respectivamente (TENÓRIO, 1997).

Soma-se aos problemas causados pela guerra, a própria trajetória de desenvolvimento desigual, entre países do centro e da periferia do capitalismo. Sob influência do pensamento keynesiano e estruturalista-cepalino, Furtado (2000), chama a atenção para o fato de que no pós-Segunda Guerra Mundial, as atividades industriais dos países periféricos funcionavam como uma extensão do comércio exterior, e que a heterogeneidade dos segmentos industriais não permitia maior articulação entre eles. Para o autor, a indústria dos países periféricos possuía caráter apenas complementar às atividades desenvolvidas nos países centrais, e para superação dessa falha estrutural Furtado advoga a necessidade da ação direta dos Estados Nacionais, pois este representava o único ator no contexto periférico capaz de reunir recursos financeiros e de coordenar ações no sentido de superação dos problemas estruturais observados em tais países.

Com base no exposto, pode-se afirmar que no cenário econômico do pós-Segunda Guerra Mundial havia um terreno fértil, tanto nos países centrais como nos periféricos, para a intervenção do Estado no domínio econômico, principalmente por meio das empresas estatais. De acordo com Rückert (1981), foram utilizados os seguintes argumentos para justificar essa modalidade de atuação do Estado no domínio econômico: i) necessidade de preenchimento de espaços vazios deixados pela iniciativa privada; ii) falta de incentivos ao setor privado devido à baixa rentabilidade observada em alguns setores; iii) longo período de maturação e altos investimentos demandados nos ramos de atividade econômico em que a presença de empresas públicas era notória (como energia, telecomunicações, transporte e petrolífero); iv) motivações ideológicas, como nacionalismo e segurança nacional (ABRANCHES, 1979).

A exploração direta do setor produtivo pelo Estado é resultado das necessidades determinadas pelo próprio processo de desenvolvimento das estruturas produtivas de cada nação, o grau de heterogeneidade entre os setores produtivos, seu modo de inserção no mercado mundial, e a dinâmica da política interna ao perseguir os interesses sociais. Desse modo, a intervenção estatal surge como uma resposta a cada etapa do processo de

desenvolvimento inerente a cada economia, não se caracterizando, segundo Abranches (1979), como uma regra, ou como produto ideológico para manter o autoritarismo.

O período que marcou a forte intervenção do Estado na economia, — do pós-Segunda Guerra Mundial até a década de 1970 — ficou conhecido como Era de Ouro (ou anos dourados) do capitalismo, entretanto, também foi um período de elevado crescimento de países socialistas. Segundo Maddison (1995 apud SAES e SAES, 2013), a média anual de crescimento mundial neste período foi de 4,9%. Além disso, o fim da Segunda Guerra Mundial deixou uma disputa entre o capitalismo e o comunismo conhecida como Guerra Fria, de modo que a ampliação do aparelho do estado se tornou essencial para a sobrevida do sistema capitalista. (ABRANCHES, 1979). Desse modo, como evidenciado por Chang (2004), os atuais países considerados desenvolvidos, se utilizaram da intervenção governamental ao longo de seu processo de desenvolvimento, com destaque para a proteção à indústria nascente, subsídios à exportação, e até mesmo o uso de empresas estatais.

Historicamente, pode ser visto que a intervenção estatal em atividades diretamente produtivas se apoia em argumentos de diversas ordens. Por exemplo, segundo Gajl (1962), o sentimento de defesa nacional pós-Segunda Guerra Mundial e a incapacidade do capital privado francês na manutenção de certos setores, culminaram em um processo de nacionalização de diversas empresas privadas, que se estendeu do início da segunda grande guerra, até 1949 com saída do Partido Socialista. Foram estatizadas, principalmente empresas nos setores de energia, financeiros (quatro maiores bancos comerciais), seguros (32 empresas estatizadas) e transporte ferroviário. É estimado que cerca de 20% da produção industrial francesa passou a ser controlada pelo Estado (SAES e SAES, 2013).

Ainda segundo Gajl (1962), na Itália a difícil situação de crise no sistema bancário obrigou o Estado a ajudar as empresas existentes, e ainda criar outras em setores considerados deficientes ou inexistentes. Através da criação do *Istituto per la Ricostruzione Industriale* (IRI) em 1933, o governo italiano obteve controle de 180 empresas. Outra autoridade governamental italiana era a *Ente Nazionale Idrocarburi* (ENI) criada em 1953, ligada ao fornecimento de gás e petróleo. A *holding* controlava cerca de 200 empresas em 1960 (SAES e SAES, 2013).

Na Grã-Bretanha, o avanço da intervenção estatal se deu de modo sistemático, através da nacionalização de empresas privadas no período entre 1945 a 1951, nos setores de energia, transporte, carvão, aço, companhias de aviação dentre outros setores, além de participações

por meio de compra de ações de empresas como Rolls-Royce e British Petroleum. É estimado que mais de 20% da indústria passou ao controle do Estado (SAES e SAES,2013).

O Japão e a Alemanha, também se aproximaram das políticas keynesianas. O primeiro incentivou a produção privada em setores estratégicos, estimulou as exportações e definiu políticas de P&D, por meio do Ministério da Indústria e do Comércio Internacional (MITI) a partir do ano de 1955. Já o governo federal da Alemanha Ocidental (dividida pela guerra), aumentou o nível de intervenção estatal nos anos 1950 e 1960. Nos anos de 1960, o governo alemão, tinha posse de cerca de 40% dos setores de carvão e minério de ferro, 72% da indústria de alumínio, 62% da produção de energia e das instituições bancárias, além de controlar o banco central alemão (SAES e SAES, 2013).

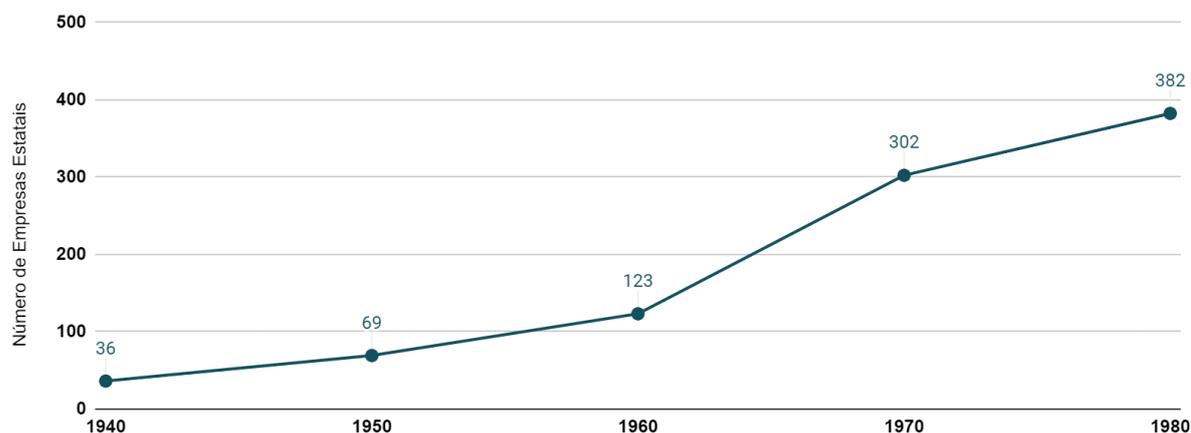
Segundo Furtado (2000), na América Latina, o desenvolvimento industrial também dependeu da ação estatal, visando a concentrar investimentos em setores básicos sem os quais não é possível promover um sistema industrial. No México o Estado interveio ativamente criando a NAFISA em 1934, visando conceder créditos a atividade produtiva e sustentar a criação de uma divisão de pesquisas industriais para planejar suas intervenções. Estima-se que em 1974 o governo do país era responsável por 400 empresas (PERISSINOTTO; et al., 2014; SCHUCKING; MÁRQUEZ, 1981). Ainda, o governo da Colômbia atua na atividade produtiva de petróleo, possuindo 80% da empresa Ecopetrol criada em 1921. O Chile também possui exemplo de empresas de capital misto, como a Codelco criada pela nacionalização de um conjunto de empresas chilenas no setor de exploração de cobre em 1976 (BEJAR e YÉPEZ, 2019).

Olhando com maior ênfase para o Brasil, em seu processo de industrialização, o Estado assumiu o papel de Estado-desenvolvimentista, agindo como planejador e como investidor. Sua intervenção não veio de um plano que visava instituir o socialismo no país, pelo contrário, através de sua intervenção o objetivo era basicamente fortalecer o sistema capitalista, que internamente se encontrava com um setor privado muito pequeno, sem o fôlego necessário para a realização de projetos industriais de grande envergadura (GIAMBIAGI e ALÉM, 2011).

Desse modo, as Empresas Estatais, foram utilizadas para preencher espaços vazios nos setores considerados estratégicos ao desenvolvimento. Tais espaços não atraíam investimentos do capital privado nacional devido à necessidade de vultosos investimentos em contraste com o longo prazo de maturação, características das indústrias de base, como telecomunicações, eletricidade, siderurgia, petróleo dentre outros (GIAMBIAGI e ALÉM,

2011). Como apresentado pelo gráfico 1, o período entre 1930 a 1980 é marcado por forte crescimento da atuação estatal por meio das empresas estatais, possuindo 382 empresas sob domínio federal na década de 1980.

Gráfico 1: Evolução do número de empresas estatais no Brasil (1930 a 1980)



Fonte/Elaboração: SEST (2022)/Própria

Os exemplos supracitados demonstram, como já evidenciado por Rückert (1981), o fato de que a ação estatal foi importante no atendimento das necessidades estruturais no pós-Segunda Guerra, tanto no preenchimento de espaços vazios, quanto no suporte à iniciativa privada. O Estado assumiu funções que antes eram exercidas por empresas privadas, criando empresas estatais, principalmente em setores estratégicos com alto poder de arraste, como insumos, transporte, energia, financeiro, dentre outros. De acordo com Abranches (1979), o envolvimento do Estado no setor produtivo foi um fator necessário para a continuidade do processo de acumulação de capital.

1.2 Pós-década de 1980

No entanto, desde o início da década de 1980, o ideário liberal domina o *mainstream* econômico. Os governos de Reagan, nos Estados Unidos e Thatcher, no Reino Unido, lideram o novo regime econômico identificado por “neoliberalismo”. A ideologia liberal pregava que as políticas keynesianas de estímulo à demanda, elevam os déficits do governo (principalmente os gastos sociais), provocando aumento da inflação e de déficits na conta-corrente. Com isso, a desvalorização do dólar refletia a perda de confiança na moeda norte-americana na economia mundial. Pelas palavras do próprio Reagan (*apud* HOBSBAWM, 1995), “o governo não era a solução, era o problema”.

As novas políticas econômicas adotadas tendiam ao corte de gastos públicos, e à redução do papel do Estado no domínio econômico, principalmente por desregulamentação das atividades econômicas e privatizações de empresas estatais. A disseminação da proposta de Estado Mínimo nos países centrais levou os países periféricos, também sofrendo dos mesmos problemas, a adotar o liberalismo econômico como doutrina dominante, gerando uma onda de privatizações no último quarto do século XX.

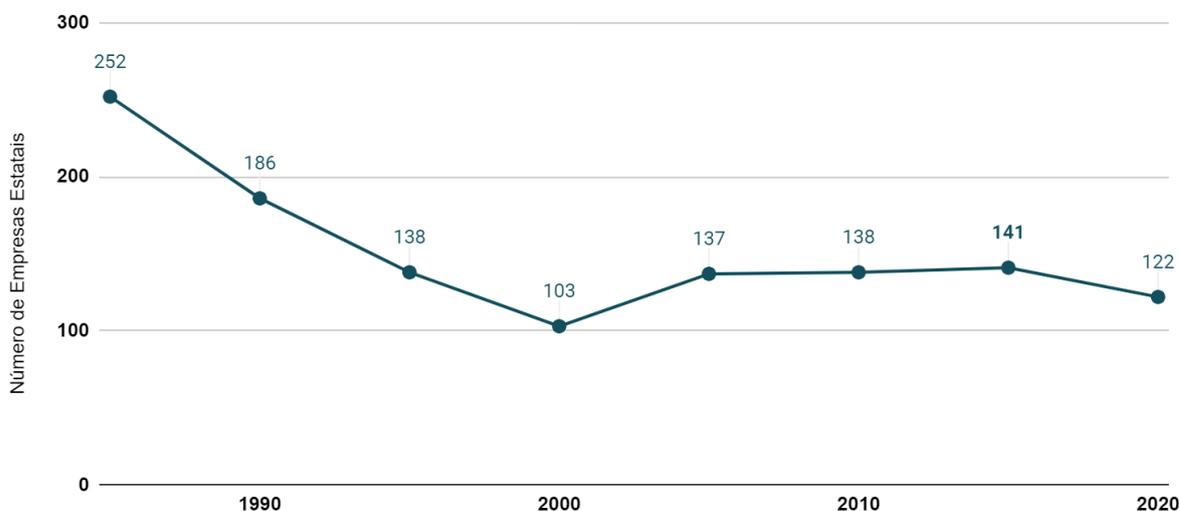
A nova ideologia desconfiava da eficiência das Empresas Estatais, decorrente de seu papel enquanto empresa pública. As críticas se direcionaram à caracterização de um comportamento que oscilava entre a face estatal, voltada ao atendimento dos interesses coletivos, e sua face empresária, privilegiando interesses particulares (ABRANCHES, 1979; RÜCKERT, 1981).

O Estado possui preocupações que não são iguais aos objetivos das empresas privadas. Muitos dos bens e serviços produzidos, em função de sua essencialidade, possuem um peso importante sobre a inflação. Nesse sentido, frequentemente o Estado utiliza a política de preços e tarifas de suas empresas estatais para alcançar objetivos anti-inflacionários. Isso significa que o atendimento do interesse coletivo (o combate à inflação), pode levar a empresa estatal a apresentar baixa lucratividade. Por outro lado, a busca pela maximização dos lucros leva a empresa pública a não cumprir com o objetivo responsável por sua criação (WERNECK, 1985).

As crescentes críticas às empresas públicas somadas à nova visão econômica, resultaram em privatizações que ocorreram em diversos países. De acordo com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (2023), no Brasil, ainda na década de 1980, ao todo 38 empresas absorvidas pelo estado foram privatizadas. Com a criação do Programa Nacional de Desestatização (PND) em 1990, as privatizações prosseguiram tanto como forma de evitar o aumento da participação do Estado no mercado, quanto para gerar receita para o Tesouro.

Ainda de acordo com o BNDES (2023), da criação do PND até o ano de 2015, 99 estatais controladas pela União foram privatizadas, sendo estas localizadas em setores chave como siderúrgico, químico e petroquímico, elétrico, ferroviário e rodoviário. Como evidenciado pelo gráfico 2, a partir da década de 1990, a queda no número das Empresas Estatais explicita o objetivo do governo à época, voltando a aumentar o número a partir de 2000.

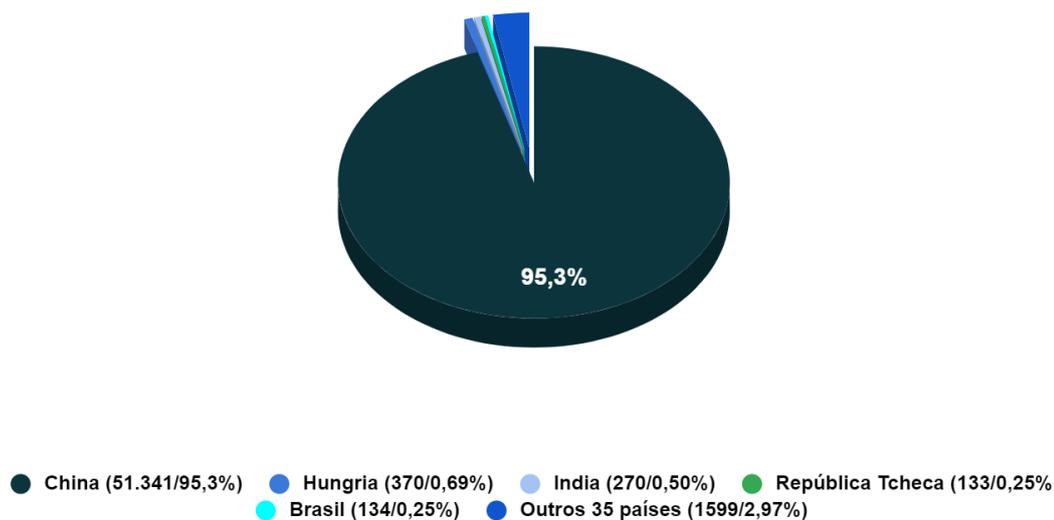
Gráfico 2: Evolução do número de empresas estatais no Brasil (1985 a 2020)



Fonte/Elaboração: SEST (2022)/Própria

Apesar disso, um estudo realizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), no ano de 2015, evidenciou a existência de um número expressivo de empresas públicas numa amostra de 40 países analisados, conforme é possível observar no gráfico 3.

Gráfico 3: Empresas estatais no mundo



Fonte/Elaboração: própria a partir de OCDE (2015)

*Entre parêntese o número de empresas e sua participação em relação ao total da amostra de 40 países estimada pela OCDE em 2015.

O estudo mostrou que mesmo após essa onda de privatizações e inclusive nos países centrais, ainda há um número expressivo de empresas estatais, principalmente em setores estratégicos. Cabe destacar o caso da China. O governo chinês possuía 51.341 empresas estatais em 2015, representando o país com o maior número de empresas sob responsabilidade administrativa do Estado no mundo.

2. A presença do Estado brasileiro no setor petrolífero: do CNP à criação da Petrobras

No início da década de 1930, o Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE) enfrentava problemas com a alta dos preços dos derivados de petróleo, ligados principalmente às variações cambiais. Com a dificuldade enfrentada, o setor petrolífero passou a ser encarado como assunto de segurança nacional. O abastecimento nacional de petróleo foi reconhecido pelo governo como um serviço de utilidade pública, por via de um decreto publicado por Getúlio Vargas em 29 de abril de 1938, que também abordava a criação do Conselho Nacional do Petróleo (CNP) para a regulação do abastecimento (DIAS e QUAGLINO, 1993).

A criação do CNP marcou o início de um período gestacional da indústria petrolífera brasileira. Através do órgão, o governo passou a ter maior controle sobre as atividades da cadeia produtiva e distributiva do setor. Cabia ao CNP, a realização de estudos estatísticos sobre o abastecimento e o consumo nacional de petróleo, além de propor a criação ou alteração nas taxas e impostos incidentes sobre a comercialização de petróleo e seus derivados (DIAS e QUAGLINO, 1993). O período ainda é marcado por grande participação popular no movimento que ficou conhecido como “O Petróleo é Nosso”. Havia na sociedade brasileira, uma divisão entre: i) os nacionalistas, que defendiam a manutenção da indústria do petróleo nacional em mãos brasileiras e rejeitavam o domínio de empresas estrangeiras; ii) aqueles que concordavam com os trustes internacionais (denominados pelos nacionalistas de “entreguistas” em virtude da incapacidade nacional de explorar o petróleo em todas as etapas da cadeia produtiva) (MIRANDA, 1983).

Os debates em torno da questão se acirraram ainda mais com o fim da Segunda Guerra Mundial e início dos planos norte-americanos de reerguimento da Ásia e da Europa. Na época o governo Dutra tentou atrair o capital estrangeiro através da liberalização do setor petrolífero no país. Esta decisão permitiu que capitais estrangeiros participassem da indústria do petróleo, mesmo que de maneira “controlada” por diversas restrições. Alguns defensores da entrada do

capital estrangeiro, como o militar e político Juarez Távora, colocava o monopólio do Estado no setor como ideal, entretanto, como julgava que o debate deveria ser resolvido de forma rápida, não via a capacidade do Estado em resolver a questão, principalmente por falta de recursos próprios (MARTINS, 2016).

Outro militar muito influente à época discordava dessa opinião. Para Horta Barbosa, um setor de dimensão estratégica como este não era compatível com atividade privada. As dificuldades financeiras alegadas pelos “entreguistas” deveriam ser resolvidas pela nacionalização do setor de refino, que pouparia divisas com a menor importação de combustíveis e, já que esta é a etapa mais lucrativa da indústria do petróleo, geraria recursos que deveriam ser destinados ao investimento nas atividades de maior risco e de menor lucratividade (à época, já que esse cenário se modificou com o avanço tecnológico da Petrobras em águas profundas) como prospecção e exploração (MARTINS, 2016).

Apoiando o discurso de Barbosa, havia o conhecimento da nação sobre as características monopolísticas da indústria do petróleo evidenciadas pela experiência internacional na formação de monopólios e seu poder de interferir na política interna além de seu peso decisivo na economia. A solução para o problema seria instituir o monopólio estatal em benefício do povo, em todas as áreas - pesquisa, lavra, refinação, transporte e comércio, sem qualquer tipo de concessão a empresas privadas nem mesmo a brasileiros. Ou seja, a criação de uma empresa mista que comportaria capital público e capital privado, dentro dessa perspectiva de análise, não era vista com bons olhos, sob o argumento de lesa-pátria, principalmente se o capital privado fosse estrangeiro (MIRANDA, 1983; MARTINS, 2016).

No ano de 1950, a importação de petróleo pelo país já representava 11,6% das aquisições internacionais, para 1951 as previsões marcavam 13%. Neste mesmo ano, no dia 6 de dezembro, o Presidente Vargas, através da Mensagem n. 469/51, apresentou ao Congresso Nacional o projeto 1.516 que dispunha sobre a constituição da sociedade por ações, denominada Petróleo Brasileiro S.A. Seu Artigo 13º dispunha sobre as permissões para a participação na sociedade, “§ IV As demais pessoas jurídicas de direito privado, brasileiras, até o limite de 20.000 ações ordinárias.” (BRASIL, 1951), permitindo às multinacionais participarem da sociedade através de suas subsidiárias sediadas no Brasil. Além disso, o § 3 do Artigo 14º do projeto, permitia que esses trustes elegeassem dois diretores se possuíssem mais de 15% das ações (BRASIL, 1951).

Desse modo, depois de um longo período de gestação, em 3 de outubro de 1953 é assinada pelo então presidente Getúlio Vargas a Lei 2.004, instituindo o monopólio estatal do

petróleo no Brasil e criou a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), como uma sociedade mista cujo sócio majoritário era a União (MORAIS, 2013). Como missão a empresa estava encarregada de explorar, refinar e distribuir petróleo em território nacional (COELHO, 2006 apud VITA e ANDREOTTI, 2014). Ao criar a Petrobras o governo realiza uma intervenção direta na economia, atuando agora como agente econômico, participando ativamente da produção de petróleo.

Conforme o *caput* do artigo 173 da Constituição Federal, a intervenção direta do Estado na exploração de alguma atividade econômica, “só será permitida quando necessária aos imperativos de segurança nacional ou relevante ao interesse coletivo” (BRASIL, 1988). No Brasil a sociedade de economia mista é criação da lei, e deve estar vinculada a um determinado fim e, portanto, deve persegui-lo, desde seu nascimento até seu fim, sem incorrer em riscos de desvio de finalidade. Desse modo, a Petrobras surge como uma empresa de economia mista submetida ao regime jurídico próprio das empresas privadas, que embora não seja uma prestadora de serviços públicos, oferece recursos valiosos e atendimento aos interesses do setor privado, bem como os objetivos de segurança nacional almejados pelo Estado no momento de sua criação (FERREIRA, 1956 apud BONFIM, 2011; VITA e ANDREOTTI, 2014).

Conforme expresso no artigo 4º da Lei N° 13.303/2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico de empresas mista:

Art. 4º - Sociedade de economia mista, é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertencem em sua maioria à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos municípios ou a entidade administrativa indireta (BRASIL, 2016 Art. 4).

A lei define que o Estado é sócio majoritário, e que a companhia criada está sujeita ao direito privado. Isso significa, que atuando como Estado-administrador, o governo se coloca em igualdade com os demais sócios e com outros agentes econômicos, passando a uma posição não só de regulador, mas também de regulado.

As empresas de economia mista se caracterizam pela conjugação de capital público e privado. Neste ponto existe um confronto de interesses, por um lado os sócios privados buscam a maximização dos lucros, por outro, há o interesse público, que exige dessas empresas a execução de sua função pública, salvaguardando o interesse geral. Ou seja, a empresa criada sob esta estrutura convive com exploração lucrativa da atividade econômica a

qual se insere, mas não pode se afastar da missão que causou sua criação (RÜCKERT, 1981; DELCASTEL, 2011; BONFIM, 2011).

Portanto, como Acionista Controlador, o Estado deve agir como recomenda o Art. 16, parágrafo único da Lei N° 6.404/76 que dispõe sobre sociedades por ações:

Parágrafo Único - O acionista controlador deve usar o poder com o fim de fazer a companhia realizar o seu objeto e cumprir sua função social, e tem deveres e responsabilidades para com os demais acionistas da empresa, os que nela trabalham e para com a comunidade em que atua, cujos direitos e interesses deve lealmente respeitar e atender (BRASIL, 1976 Art. 16).

Assim, fica visível a duplicidade da atuação do Estado enquanto entidade pública agindo sob a justificativa de atingir determinado interesse coletivo e, enquanto acionista controlador, na busca pela maximização dos lucros. As atividades da companhia devem ser orientadas de modo a atender o interesse público pelo qual foi criado, e mesmo que a obtenção de lucros não seja seu objetivo final, a busca por lucratividade não deve ser condenada em uma estatal de capital misto, conforme assevera a Lei 6.404/76, “*Qualquer que seja o objeto, a companhia é mercantil e se rege pelas leis e usos do comércio*” (BRASIL, 1976). Portanto, é permitido e desejável que a empresa pública busque também ser lucrativa, beneficiando não apenas os acionistas particulares, mas também o Estado com remunerações advindas do empreendimento.

3. O papel da Petrobras na produção de derivados e no desenvolvimento econômico nacional

Diante das dificuldades enfrentadas na década de 1930, ficou evidente a vulnerabilidade de abastecimento de derivados do petróleo no Brasil. Os combustíveis chegavam por importação, pressionando as divisas cambiais. De fato, as pesquisas exploratórias na busca de encontrar poços de petróleo (*onshore*) eram muito custosas e não obtiveram grande sucesso. Ainda, faltava tecnologia e capital para explorações ultramarinas (*offshore*). Entretanto, não apenas as autoridades, mas também o povo tinha a noção de que a etapa de refino seria a chave para o desenvolvimento de pesquisas nas etapas de maiores riscos como a exploração e a produção de petróleo (PINTO JR; et al., 2007).

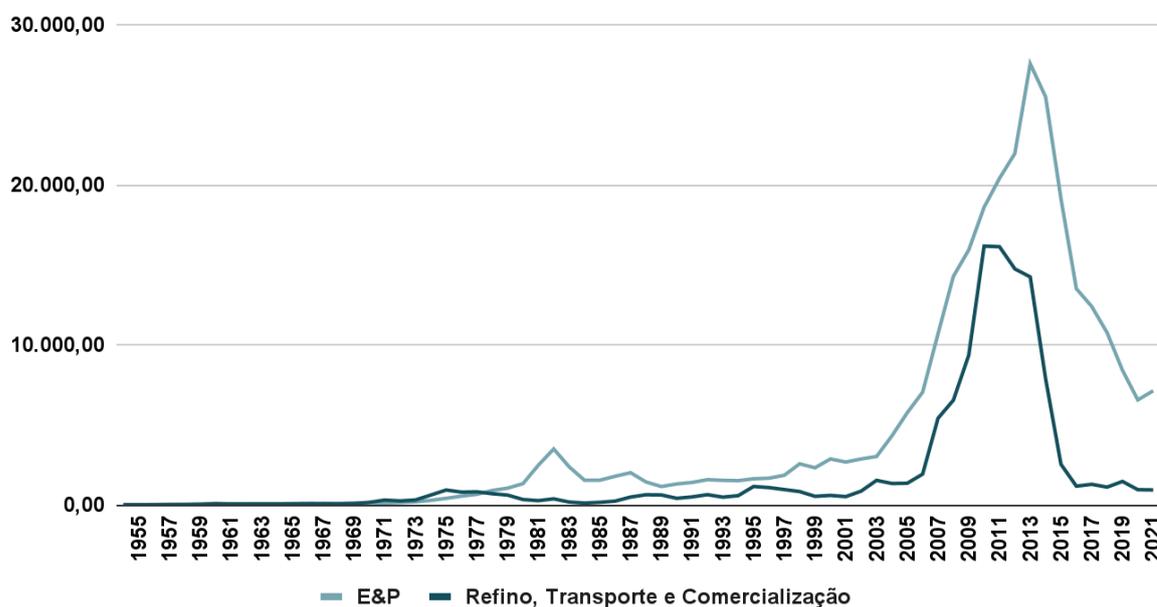
A atividade de refino de petróleo é essencial, na medida em que o refino traz valor adicional ao petróleo bruto. Isso significa que em termos monetários, a venda de refinados se

torna mais lucrativa do que a venda de barris de petróleo, quando se compara as mesmas quantidades. Desse modo, a Petrobras foi a peça fundamental para o crescimento do parque nacional de refino. Em um primeiro momento a companhia estatal utilizou seu volume de investimento para fomentar a indústria local na área de refino e transporte. Um dos objetivos da empresa era ampliar a capacidade nacional de refino para alcançar a autossuficiência na produção de derivados. Desse modo, suas refinarias foram construídas com grande escala de produção, objetivando a minimização do custo de abastecimento e assistir regiões específicas do território nacional. (PIQUET e LUMBRERAS, 2020).

As políticas de crescimento implementadas por Juscelino Kubitschek (crescer 50 anos em 5), e a baixa tendencial dos preços do petróleo internacional, permitiu à Petrobras direcionar seus investimentos para catalisar a capacidade de seu parque de refino. Logo na década de 1950, cinco refinarias foram incorporadas ao patrimônio da Petrobras. Posteriormente, na década de 1960, mais seis refinarias foram criadas. Esses investimentos permitiram que o Brasil aumentasse significativamente sua produção de derivados (PINTO JR; et al., 2007; MENDES et al., 2018).

O término do mandato de Juscelino Kubitschek foi marcado por um período de grande instabilidade política e econômica. Quando os militares assumem em 1964, estava instalada uma crise econômica. Pode-se afirmar que a questão energética era um dos pontos centrais. Como pode ser observado no Gráfico 4, até meados da década de 1970, os investimentos em refino caminharam lado a lado com investimentos em Exploração e Produção (E&P), em alguns momentos foram até maiores. Entrando, é possível notar que em 1975, após o primeiro choque do petróleo, as inversões em refino começam a cair, sendo reforçado pelo segundo choque do petróleo em 1979 (PIQUET e LUMBRERAS, 2020).

Gráfico 4: Investimentos em refinarias realizados pela Petrobras de 1954-2021 em milhares de dólares (valores nominais)



Fonte/Elaboração: Petrobras (2023)/Própria

A elevação dos preços internacionais do petróleo, a partir dos fins de 1973, trouxe intensa pressão inflacionária para o país, em função do impacto do aumento dos preços médios dos derivados sobre o custo de vida da população brasileira. Atacando a forte dependência de petróleo externo (que em 1980 chegou a 80%). Desse modo, em 1975 foi desenvolvido o Programa Nacional do Álcool (Proálcool), incentivando a produção do álcool combustível (etanol) e assim desestimular a demanda por gasolina, e consequentemente a importação do petróleo bruto (MENDES et al., 2018).

A estratégia de investimentos da estatal também sofreu profundas modificações. Na época da crise petrolífera, o Brasil era dependente do petróleo, ou seja, o consumo crescia e as importações, também. Suas inversões foram direcionadas para programas que aumentassem a capacidade de produção de petróleo bruto, como os programas Procap 1000 (1956), Procap 2000 (1993) e Procap 3000 (2000), visando à exploração *offshore*. (PIQUET; LUMBRERAS, 2020; PINTO JR; et al., 2007).

Apoiados no novo paradigma liberal, iniciou-se na década de 1990 uma série de privatizações de empresas estatais atuantes em setores estratégicos: mineração, siderurgia, ferrovias, rodovias, portos, energia, telecomunicações, instituições financeiras, transportes urbanos e empresas de gás e água e esgoto. A Petrobras não foi privatizada, mas não ficou totalmente fora desse processo. Ao longo da década de 1990, a força da estatal foi sendo

diminuída, com a extinção de braços de mineração e comércio exterior (Petromisa e Interbras) e com a privatização de filiais dos setores petroquímicos e de fertilizantes (Petroquisa e Petrofértil). O grupo estatal voltou a ser basicamente uma empresa restrita às atividades da cadeia produtiva do petróleo e gás natural (PIQUET; LUMBRERAS, 2020; PINTO JR; et al., 2007).

A reforma petrolífera promulgada pela Lei 9.478 de 1997, instituiu a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), e colocou novas diretrizes de organização econômica para a indústria de petróleo nacional, representando um ponto de inflexão para o setor, ao estabelecer o fim do monopólio estatal exercido pela Petrobras. Nesse período, imediatamente após a Lei do Petróleo, o governo passou a induzir a Petrobras a manter uma agenda empresarial, incentivando a competição e associação com empresas globais ou regionais (PINTO JR; et al., 2007).

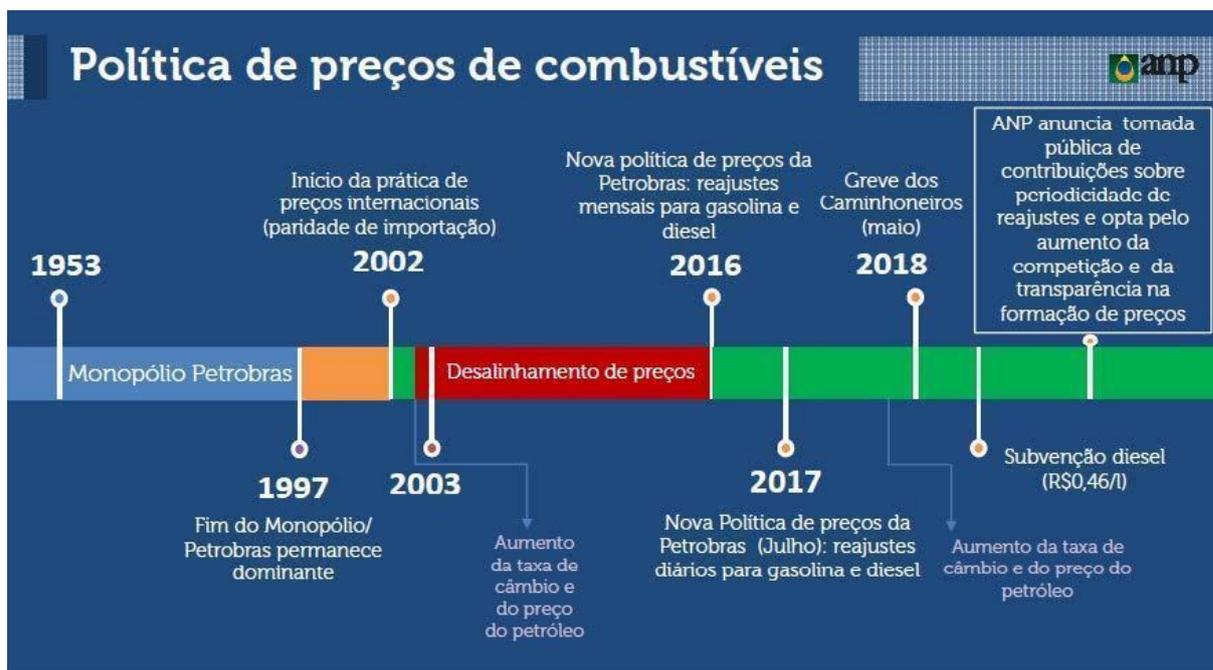
Após a imposição da nova legislação, os investimentos em refino não cessaram, mas continuaram ao longo do tempo, inferiores às inversões em exploração e produção. Em 2003, com o início do governo Lula, a questão do desenvolvimento capitaneado pelo Estado voltou à pauta. A perspectiva de longo prazo, voltou a capitanear os programas de investimento, apresentando uma nova rodada de grandes investimentos tanto em exploração quanto em capacidade de refino, como pode ser visto no gráfico 4. Entre 2006 e 2014, a empresa realizou altos níveis de investimentos, resultando em grande endividamento, deixando a empresa exposta a variações internacionais nos preços do petróleo (PIQUET; LUMBRERAS, 2020).

A partir de 2016 a Petrobras passa a dirigir sua atuação no sentido de atender aos interesses do mercado, realizando desinvestimentos no setor de refino e concentrando seus investimentos na etapa de exploração e prospecção (PIQUET; LUMBRERAS, 2020). Segundo o comunicado intitulado *Petrobrás: Novos caminhos*, a justificativa para a política de desinvestimentos é baseada na necessidade de uma gestão ativa do portfólio. Ainda de acordo com o documento, a mudança de foco tem o objetivo de garantir melhores oportunidades de mercado, gerando maiores riquezas para os acionistas, empregados, comunidades, clientes, fornecedores e parceiros; contribuindo para a arrecadação de impostos e tributos; e reduzindo o seu nível de endividamento (PETROBRAS, 2023).

4. O modelo de precificação de derivados, adotado pela Petrobras antes da adoção do PPI

A trajetória dos derivados no Brasil parte de uma indústria petrolífera historicamente abarcada pelo monopólio. A política de formação de preços desses produtos sempre esteve ligada a políticas de crescimento econômico. Ela foi primordialmente intencionada para: i) estimular a distribuição de renda, a partir da uniformização dos preços em todas as regiões; ii) ajudar a desenvolver as partes menos industrializadas do país que distam dos grandes centros produtores; iii) encorajar o desenvolvimento de certos setores industriais; iv) arrecadar recursos para o Governo e ajudar a reduzir a inflação; v) aumentar a carga fiscal auxiliando no processo de substituição de importações, através de transferências de recursos para outros setores da economia; vi) remunerar investimentos realizados pela Petrobras (OLIVEIRA, 1987 apud BARROS, 2005; SATHLER; TOLMASQUIM, 2000).

Figura 1: Evolução da política de preços de combustíveis (1953-2018)



Fonte: ANP apud ROTAVA, 2019.

Como demonstrado pela figura 1, a criação da Petrobras como uma empresa estatal permitiu o estabelecimento do monopólio no setor petrolífero nacional, tornando possível que o governo brasileiro conduzisse a política de precificação de derivados de maneira a defender os interesses nacionais (MATZ 2000 apud BARROS, 2005). Em 1954, a indústria petrolífera nacional não possuía um parque de refino expressivo, pois atendia somente cerca de 5% da

demanda nacional de derivados, de modo que ainda importava a maior parte de sua demanda. Essa dependência atrelava os preços dos derivados aos preços internacionais. Os preços nacionais eram formulados utilizando os custos dos derivados importados como base, acrescentado de valores referentes a despesas como: utilização de portos, despesas aduaneiras e o Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes (IUCL). Além disso, foi criado o Fundo Geral de Fretes, com o objetivo de assegurar a igualdade de preços dos derivados ao consumidor, ao longo da costa brasileira (OLIVEIRA, 1977 apud BARROS, 2005; FERREIRA, 2014).

Com os programas de instalação de refinarias durante o governo de Juscelino Kubitschek, a empresa passou a ser responsável por cerca de 93% da produção dos derivados demandados internamente. Esta evolução da capacidade de refino permitiu que o CNP modificasse a política de precificação dos derivados, substituindo a paridade internacional, por um novo componente chamado de preço de realização. Este era composto pela multiplicação de um coeficiente (particular a cada derivado) de importação do óleo, somados à margem bruta do refino. Estes coeficientes buscavam considerar as especificidades da indústria nacional frente aos diferentes custos relativos à produção de cada derivado e sua remuneração no segmento de refino (BARROS, 2005; FERREIRA, 2014).

Em 1964, o Imposto Único passou a incidir sobre o preço de realização e não mais de importação, além disso, novas parcelas de custos foram adicionadas à estrutura de preços, denominadas de alíneas (ex-refinaria). Dessa forma, a nova política de preços estava atrelada aos custos da produção nacional, desvinculada dos preços internacionais (BARROS, 2005). As alíneas incidiam sobre o preço dos derivados do petróleo e tinham destinos pré-determinados, como: i) o ressarcimento de fretes e diferenças entre os preços do álcool anidro e da gasolina “A”; ii) ressarcimento das diferenças entre os custos de importação dos derivados de petróleo e os correspondentes preços de faturamento vigentes; iii) pagamentos de despesas com fiscalização, administração, atividades técnicas e científicas a cargo do CNP; dentre outros objetivos.

Em 1966, foi alterada a forma de cálculo do preço de realização, quando passou a ser calculado de forma a garantir a rentabilidade do refino nacional. Foram determinados quatro grupos de custos: i) relacionados aos preços do mercado mundial de petróleo bruto e demais materiais de consumo importados; ii) despesas com pessoal; iii) custos variáveis; iv) depreciação, amortização e remuneração. Cada grupo possuía seu critério de cálculo, todavia,

o primeiro grupo representava uma ligação com os preços internacionais e a taxa de câmbio, sendo uma parcela do total (BARROS, 2005).

Neste período não houve a volta da paridade internacional, entretanto, em 1977 entrou em execução um novo modelo de precificação através do rateio do valor de realização das refinarias. A nova forma de precificação formou uma estrutura de preços dos derivados, em níveis diferentes aos praticados em um mercado plenamente competitivo. A manutenção da equalização dos preços era realizada através de subsídios cruzados advindos de outros recursos, ou seja, a elevação dos preços de alguns derivados, deveria ser igual ao valor de recursos necessários à cobertura dos déficits gerados pela defasagem de preços de outro derivado. Deste modo a Petrobras atuava como um intermediário sobre as transferências de renda entre os consumidores (BARROS, 2005; SATHLER; TOLMASQUIM, 2000).

As crises do petróleo ocorridas na década de 1970 fragilizaram a economia, alinhando as políticas econômicas a objetivos de reformas liberalizantes. Deste modo, ainda na década de 1980 o custo internacional volta a ser utilizado como fator de precificação de derivados, de modo que, o custo na produção de derivados com petróleo nacional era computado com equivalência de custos internacionais (BARROS, 2005). A estratégia anti-inflacionária adotada na época gerava perdas à Petrobras, devido à desvalorização cambial. Entretanto, estas perdas causadas pelos movimentos dos preços do petróleo internacional eram anotadas na chamada Conta Petróleo, e ressarcidos com recursos arrecadados sobre o preço dos derivados. Para a manutenção dos preços dos combustíveis derivados do petróleo e da equalização dos preços, foi criado o Frete de Uniformização de Preços (FUP), uma parcela no preço da gasolina, que era responsável pela arrecadação de recursos para subsidiar o regime de equalização (SATHLER; TOLMASQUIM, 2000).

Isso demonstra que até 1990, eram utilizados diferentes tipos de subsídios cruzados entre os derivados, envolvendo os consumidores de gasolina e diesel e os consumidores de nafta e o Gás Liquefeito de Petróleo (GLP), com base nos preços de realização. Consumidores de combustíveis automotivos e de outros derivados através da arrecadação do FUP. Outro subsídio também apoiado pelo FUP, entre os consumidores localizados perto das refinarias e os de áreas afastadas. Por fim, o subsídio que ocorreu dentro do contexto do programa Proálcool consistia basicamente na transferência de recursos entre os consumidores de gasolina e diesel e os consumidores de etanol através de parte do FUP. Durante este período, a política de preços dos combustíveis no Brasil foi marcada por uma excessiva intervenção governamental, que consistiu em tabelamento e uniformização dos preços em todo o território

a partir de subsídios. Este cenário começou a mudar a partir da década de 1990, quando ocorreu o início de um processo gradual de liberalização de preços. (FERREIRA, 2014).

Com a criação do Programa Federal de Desregulamentação em 1990, foi iniciado um processo de mudanças no sistema de precificação de derivados de petróleo baseados em um ideário liberal, saindo de um modelo de administração governamental, vinculando os preços internos aos internacionais. Um dos primeiros passos dessa mudança foi a desqualificação dos preços dos derivados, assim, a partir de 1991, os fretes não eram mais ressarcidos às distribuidoras, assim, o valor dos fretes de transferência/coleta (álcool) foram incluídos na formação do preço (SATHLER; TOLMASQUIM, 2000; ROTAVA, 2019).

Em 1995, sob o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), o monopólio do mercado brasileiro de petróleo foi flexibilizado. Com o argumento de atrair maiores investimentos, foi aprovada em 1997 a nova lei do petróleo (Lei 9.478/1997), que colocou o Estado em posição de dependência de empresas estrangeiras ao conceder a exploração de jazidas já mapeadas pela Petrobras, porém, com o agravante de que a União não era proprietária do petróleo descoberto por estas empresas (SANTOS, 2021). Ademais, a nova lei instituiu que os preços de cada derivado passariam a espelhar os custos operacionais e as margens de lucros das empresas, ajustados ao preço internacional (ROTAVA, 2019; SATHLER; TOLMASQUIM, 2000).

Através da Portaria Interministerial nº 3 da Lei do Petróleo, os preços de realização nas refinarias produtoras de derivados de petróleo (gasolinas, diesel e outros derivados) passavam a ser estipulados com base no mercado internacional, adotando as variações mensais em função das cotações no mercado internacional. Com a adoção do preço internacional como referência, a Petrobras conseguiu praticar preços de mercado em seus derivados. Para isso, foi necessário aumentar os preços internos para equalizar com a paridade de importação. A criação da ANP, colocou o Estado em posição de regulador do mercado petrolífero brasileiro (SATHLER; TOLMASQUIM, 2000; SANTOS, 2021).

Entretanto, mesmo que os preços tenham sido liberalizados em 2002, o Governo ainda exercia sua influência sobre as decisões da Petrobras. A partir deste ano a empresa poderia reajustar livremente seus preços, entretanto, FHC desautorizou o primeiro reajuste nos preços logo no início do ano. Isso demonstra que mesmo realizando uma política liberal os preços continuaram de certa forma administrados (MEDINA; SILVEIRA, 2002).

O governo de Fernando Henrique Cardoso utilizou a política de preços norte-americana como referência para propagar a efetividade da abertura de mercado. Essa

flexibilização provocou um aumento significativo de distribuidoras e novos postos de bandeira branca (postos não atrelados a distribuidores específicos). Com a abertura do setor de petróleo, houve a criação de cartéis que combinavam preços dos combustíveis em busca do aumento dos lucros. Também o aumento das denúncias de práticas anticompetitivas, adulteração de combustíveis e sonegação de impostos (SANTOS, 2021).

No Brasil, com ou sem abertura de mercado, os preços internos sempre acompanharam o mercado internacional, porém, os reajustes não eram realizados de forma automática no curto prazo. Nos governos Lula-Dilma (2003-2015), os preços internos permaneceram livres, contudo, administrados, porque, a relativa auto suficiência alcançada na produção de alguns derivados, principalmente após a descoberta do Pré-sal em 2006, permitiu uma capacidade muito maior da Petrobras amortecer as elevações dos preços internacionais nos nossos preços internos dos combustíveis. Desse modo, não houve choques dos preços dos combustíveis produzidos e comercializados pela Petrobras, durante os governos Lula-Dilma. (SANTOS, 2021).

Alguns autores como Almeida, Oliveira e Losekann (2015), chamam a atenção para certa influência negativa sobre os resultados da empresa devido à política de preços orientada para o controle inflacionária. Eles argumentam que não praticar o PPI (tal qual em 2016), entre 2011 e 2014 (período em que há o aumento da importação de derivados, que pode ser verificado no gráfico 5), levou a Petrobras registrar perdas de receita de R\$ 98 bilhões de reais (ALMEIDA; et al, 2015).

A Petrobras utilizou sua capacidade de determinar os preços do mercado interno e praticar preços inferiores aos do mercado internacional até 2014. Essa prática atendia aos objetivos de seu maior acionista, o Governo, em cumprimento com sua função social, no que tange ao não repasse de repiques de preços internacionais ao consumidor final, de modo a alcançar objetivos anti-inflacionários (ALMEIDA; et al, 2015; SANTOS, 2021).

5. O modelo atual de preços de paridade internacional adotado pela Petrobras e impactos na economia nacional

Em outubro de 2016 a Petrobras realiza mudanças em sua estratégia e anuncia sua nova política de preços, o Preço de Paridade Internacional conhecido como (PPI). A nova política se apoia em dois componentes básicos: (i) a paridade internacional que inclui os custos de frete de navios, custos internos de transporte e taxas aduaneiras; (ii) uma margem de

segurança para remuneração de riscos inerentes à operação e tributos. A diretoria da empresa reforçou que dessa vez, não seriam praticados preços abaixo dessa paridade (PETROBRAS, 2016). Desse modo a composição dos preços dos combustíveis se apresenta da seguinte maneira:

Tabela 1: Composição dos preços em 2022*

Gasolina	Diesel	Gás de Cozinha (GLP)
Distribuição e Revenda (18,7%)	Distribuição e Revenda (16%)	Distribuição e Revenda (50,6%)
Custo Etanol Anidro (17,4%)	Biodiesel (9,2%)	ICMS (10,7%)
Imposto Estadual (18,3%)	Imposto Estadual (11,4%)	Impostos federais (0,0%)**
Imposto Federal (0,0%)**	Imposto Federal (0,0%)**	Parcela da Petrobrás (38,7%)
Parcela da Petrobrás (45,6%)	Parcela da Petrobrás (63,4%)	-

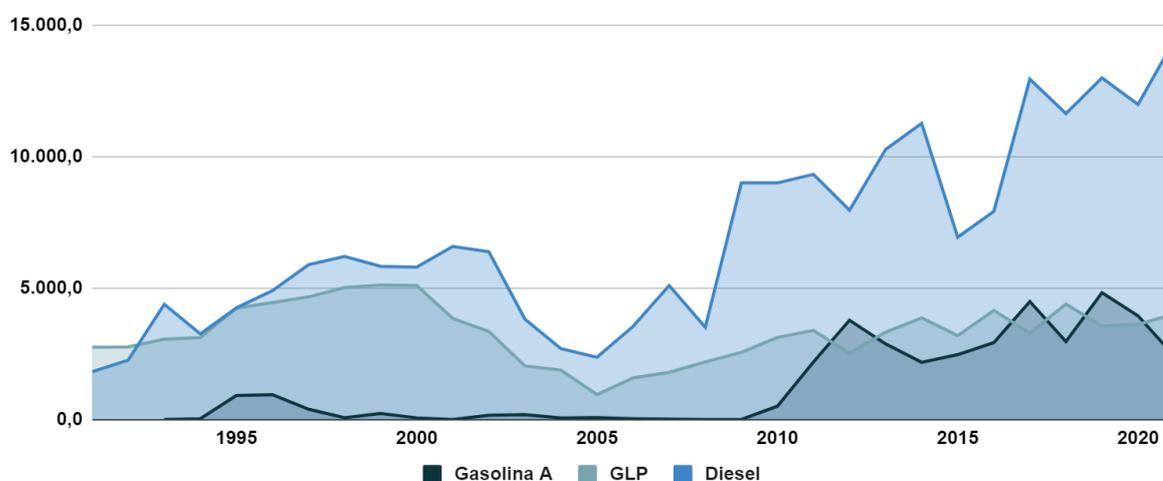
Fonte/Elaboração: Própria com dados da ANP (2022)/Própria

*Devido a maior velocidade com que são realizados os reajustes dos preços foi utilizado o último reajuste de 2022, neste ano ainda prevalece a política de PPI.

**Os impostos federais foram retirados pelo governo de Jair Bolsonaro no ano de 2022, para proporcionar redução dos preços dos derivados.

A principal mudança se dá em relação ao prazo dos ajustes do preço na refinaria, que passam a ser executados até uma vez por mês. A empresa afirma que a adoção dessa nova política se faz necessária devido ao aumento da importação de derivados para atender à demanda do mercado interno (PETROBRAS, 2016).

Gráfico 5: Importação de derivados de petróleo (mil m³) de 1991 a 2021

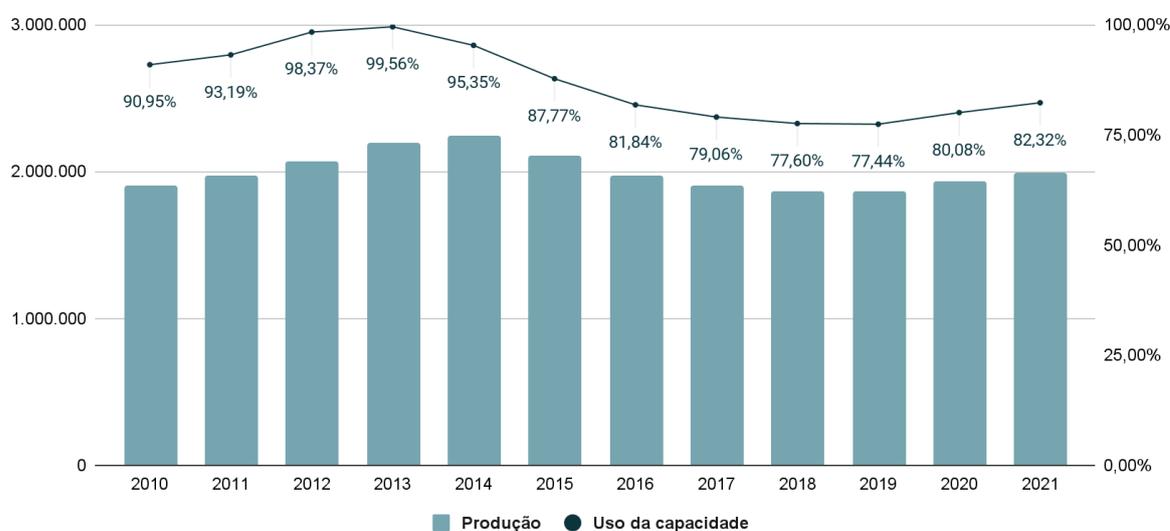


Fonte/Elaboração: ANP relatórios anuais/Própria

Ao observar o gráfico 5, evidencia-se que realmente as importações de derivados do petróleo, especialmente o diesel e a gasolina A, têm aumentado, sendo que a década de 2010 representa um marco para essa tendência. A gasolina tipo A, importada sem adição de etanol, apresentou elevação de 332% do volume importado de 2010 para 2011, vindo de uma participação muito pequena durante a década de 2000, além disso, apresentou novo aumento significativo de 53% em 2017 em relação ao ano anterior. Já o diesel apresenta alto volume de importação ao longo de todo período, entretanto, após o ano de 2016 apresenta um significativo aumento nas importações com variação de 63% em 2017. Esses aumentos coincidem com a entrada de Michel Temer na presidência, em 2016.

Segundo a Petrobras, a necessidade de importar derivados em face à crescente demanda foi um fator de alta importância na decisão de utilizar um novo modelo de precificação de seus combustíveis denominado de preço de paridade internacional (PETROBRAS, 2016). Entretanto, é possível observar a partir dos dados coletados nos relatórios da ANP, que a capacidade de refino de petróleo instalada no Brasil não tem sido utilizada em sua totalidade, como pode ser observado pelo gráfico 6. De fato, a produção nacional de derivados não é capaz de atender o total demandado, entretanto, a Petrobras é quase monopolista no segmento de refino, mesmo após a quebra do monopólio realizada em 1997, e ao reduzir a utilização de sua capacidade de refino, a empresa se vê obrigada a aumentar o volume de importação. Diante desse contexto e em virtude do novo modelo de precificação adotado pela empresa, o resultado é o aumento dos preços dos combustíveis ao consumidor final (QUEIROZ, 2018).

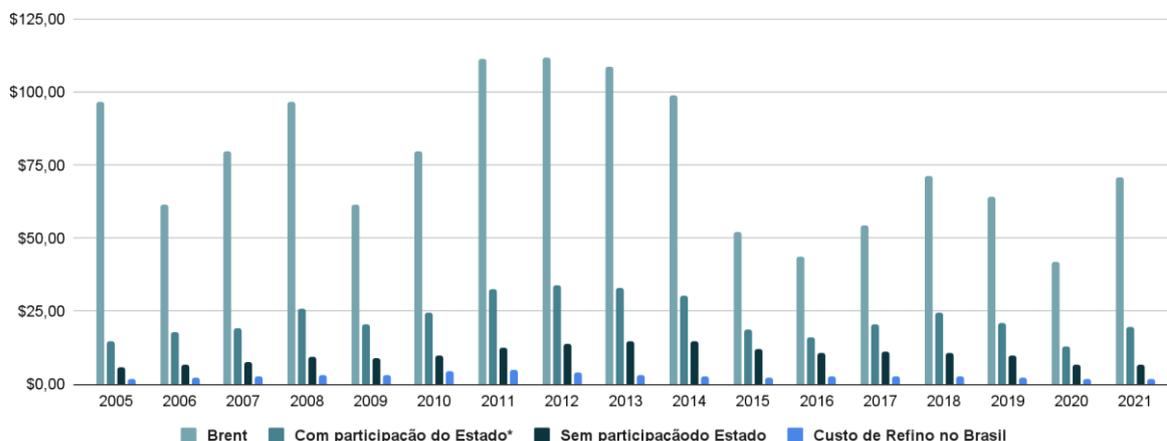
Gráfico 6: Produção de derivados do petróleo em comparação com o uso da capacidade total brasileira de refino – 2010 a 2021 em barris/dia



Fonte/Elaboração: ANP relatórios anuais/Própria

O alinhamento de preços da Petrobras ao mercado internacional associa a dinâmica de preços do mercado brasileiro ao comportamento do mercado internacional. Isso torna a importação um problema para o Brasil, pois o preço do petróleo refinado é mais caro em comparação ao explorado nos reservatórios brasileiros. Desse modo a autossuficiência na produção de petróleo não é sentida pela população, uma vez que, o custo da importação é transmitido nos preços dos combustíveis para os cidadãos. Além disso, como é possível observar a partir do gráfico 7, os preços médios da produção de um barril de petróleo nacional, mesmo quando se observa os custos somados aos custos de refino, ainda são inferiores aos preços médios praticados no mercado internacional. Assim, vender os derivados do petróleo dolarizados, faz com que o horizonte internacional funcione como um fio condutor da elevação dos preços nacionais.

Gráfico 7: Comparação de preço médio anual do barril de petróleo (tipo BRENT) com os custos de exploração da Petrobras com e sem participação do Estado, e os custos de refino do barril no Brasil – em dólares, a preços correntes de 2005 a 2021.

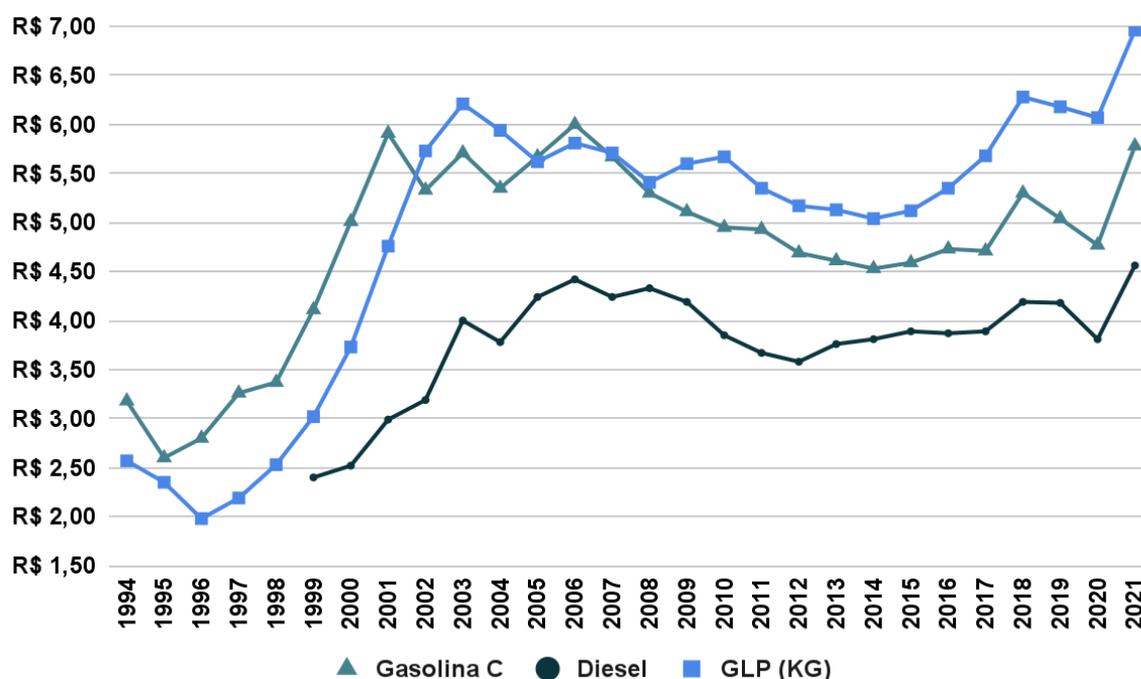


Fonte/Elaboração: própria a partir de IndexMundi e relatórios da Petrobras (2023)

*A participação estatal compreende royalties, participação especial do governo e taxa de retenção de áreas.

De acordo com Queiroz (2018), o menor intervalo nos reajustes exercidos após 2017 pela Petrobras, também ignorou as especificidades estruturais de um país cuja matriz de transporte está centrada no modal rodoviário. Isso significa que em circunstância de uma desvalorização do câmbio, ou aumento do preço internacional do petróleo, o combustível no Brasil fica mais caro, influenciando a elevação dos preços dos produtos vendidos no país, principalmente os alimentos. Cabe observar que em 2018 houve um aumento nos preços internacionais do petróleo, impactando diretamente nos preços dos derivados comercializados pela Petrobras. O preço do barril de petróleo Brent é usado como base para a precificação dos derivados nacionais. Desse modo, vender os derivados do petróleo dolarizados, faz com que os preços internacionais funcionem como correia de transmissão, de maneira a influenciar a inflação brasileira.

Gráfico 8: Evolução dos preços médios dos derivados do petróleo (1994-2021) – preços inflacionados a 2021*



Fonte/Elaboração: própria a partir dos relatórios da ANP.

* Inflacionado utilizando o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)

Em 2018 o preço médio do Brent variou quase 88%. Isso fez com que a Petrobras aumentasse o preço nas refinarias, refletindo nos preços dos derivados e no custo de vida da população brasileira. Os preços dos combustíveis em território nacional dispararam, a gasolina C registrou alta de 17% em relação a 2017, o diesel variou cerca de 12,1% e o GLP 15,2% neste período (ANP, 2019). A escalada de preços gerou insatisfações e questionamentos que culminaram na greve dos caminhoneiros, ocorrida entre maio e junho de 2018. A paralisação provocou a interrupção do fornecimento de bens e insumos básicos, em várias regiões do país, assim como impactos tanto na inflação quanto no PIB, além de prejudicar a arrecadação tributária.

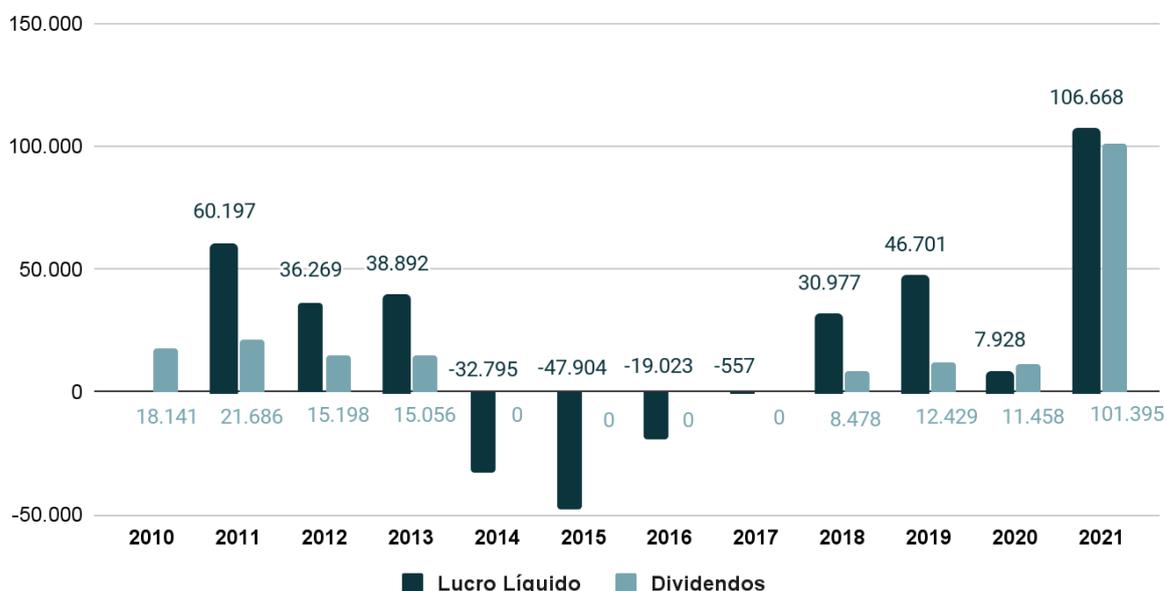
Os dirigentes da Petrobras mantiveram sua posição e não reduziram os preços nas refinarias, obrigando o Estado a intervir, pelo menos em uma resolução a curto prazo. As negociações resultaram no subsídio à comercialização do óleo diesel. A Lei nº 13.723, de 4 de outubro de 2018, estabeleceu que caberia à União a subvenção, limitada a R\$ 9,5 bilhões, de maneira a equalizar oferta de produtores e importadores em até R\$ 0,07, até 7 de junho de 2018 e, em até R\$ 0,30, de 8 de junho até 31 de dezembro de 2018 (BRASIL, 2018).

No final de 2019, deu-se início a uma grave crise sanitária. No ano seguinte, a pandemia de COVID-19 provocou queda na atividade econômica, no Brasil e no mundo. As medidas de isolamento social, adotadas com vistas a conter a disseminação da doença, refletiu na diminuição da demanda por combustíveis e, conseqüentemente, repercutiu na queda do preço do barril de petróleo. É importante observar nos gráficos 7 e 8 que, mesmo com acentuada queda no preço do barril de petróleo, não houve uma grande queda nos preços dos derivados.

A volta aos novos padrões de produção e consumo com a flexibilização das medidas de isolamento social, sobretudo após o desenvolvimento de vacinas e a imunização da população mundial, trouxe como desdobramento a recuperação nos preços do petróleo e, conseqüentemente, de seus derivados. Apenas em 2021 o IPCA subiu 10,06% sendo que 3,9 p.p. foram devido ao aumento nos preços da gasolina, do diesel e do gás de cozinha (IBGE, 2023). Em 2021, o preço médio nacional da gasolina C registrou alta de 35,1% em relação a 2020, o diesel e o GLP também sofreram elevação de 33,3% e 28%, respectivamente, no mesmo período (ANP, 2022). O preço médio de um botijão de gás de 13kg em 2021 foi de R\$ 90,50, representando mais de 8% do salário mínimo praticado no mesmo ano (ANP, 2022). Mesmo com duas crises apresentadas, o PPI se manteve como pilar da política de preços de derivados da Petrobras.

Se por um lado essa política afeta uma parcela expressiva da sociedade brasileira, por outro beneficia os acionistas da Petrobras. O PPI maximiza a rentabilidade da empresa na venda de combustíveis, permitindo que alcançasse lucros recordes, aumentando os dividendos pagos a seus acionistas. Durante o governo Bolsonaro, os lucros e dividendos da Petrobras atingiram patamares recordes para a empresa. No ano de 2021, a empresa atingiu lucro líquido de R\$ 106,6 bilhões, ultrapassando seu próprio recorde em 2019 de R\$ 40,1 bilhões (valores nominais). Não menos importante, os dividendos pagos a seus acionistas chegaram a 101,3 bilhões de reais. Como visto no gráfico 9, de 2014 a 2017 não houve distribuição de dividendos devido a resultados negativos (PETROBRAS, 2023).

Gráfico 9: Evolução do lucro líquido e da distribuição de dividendos da Petrobras – 2010 a 2021 (em milhões de reais, inflacionados a 2021*)



Fonte/Elaboração: própria a partir de demonstrações financeiras da Petrobras
 * Inflacionado utilizando o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)

Ainda é necessário evidenciar que grande parte destes lucros está ligada ao desmonte, que vem sendo realizado pela Petrobras com a venda de refinarias. Segundo o Observatório Social do Petróleo (2023), entre 2015 e 2022 as privatizações relacionadas à estatal bateram a marca de mais de 280 bilhões de reais, sendo que o governo Bolsonaro é responsável por pelo menos 62% desse valor. Outro fator importante a se considerar é a destinação destes dividendos. Para a União os dividendos de 2021 somaram 36,75%, 20,19% ficam nas mãos de investidores brasileiros, enquanto a maior parte, o restante de 43,06% é destinado a investidores estrangeiros (PETROBRAS, 2023).

6. Conclusão

O surgimento do Keynesianismo e a destruição causada pela Segunda Guerra Mundial engendraram a ideia de que o Estado deveria assumir as rédeas da economia, tanto para reerguer os países devastados, quanto para guiar o desenvolvimento de países periféricos. As empresas estatais são uma forma a partir da qual o Estado se faz presente na economia, como de fato ocorreu em países europeus, e também em países menos desenvolvidos como latino americanos.

Ao criar a Petrobras, em 1953, o governo brasileiro assumia um papel de planejador e executor de um projeto de desenvolvimento industrial do país. É possível perceber que a Petrobras ao longo de sua trajetória adotou estratégias que favoreceram o crescimento e desenvolvimento da economia nacional. A economia nacional se beneficiou com a promoção de capacitações e aquisição de competências, no intuito de reduzir a dependência de compras externas de bens de capital, serviços e tecnologia, visando substituir as importações de petróleo; produzir tecnologia para exploração e produção; e cimentar a cadeia produtiva de petróleo.

Todavia, é importante ressaltar que desde sua criação, mas principalmente após a quebra do monopólio e o aumento expressivo do capital privado na composição acionária da empresa, pode-se afirmar que sua administração enfrenta a duplicidade de interesses inerentes a uma empresa de capital misto. De modo que, deve conciliar os interesses particulares de seus acionistas em prol da lucratividade, e os interesses públicos promovendo produção de derivados, fomentando o desenvolvimento de tecnologias e o desenvolvimento da indústria de bens de capital nacional.

Conforme destacado neste artigo, entre os governos Temer e Bolsonaro, há guinada nas estratégias adotadas pela Petrobras, marcada pela priorização dos objetivos mercadológicos (isto é, lucro e remuneração de acionistas). Deste modo, percebe-se um afastamento de seu compromisso com a segurança energética do país, sua principal responsabilidade como estatal. A adoção de políticas de desinvestimento (redução da capacidade de refino), voltadas aos interesses de acionistas, ainda demonstra que a empresa vai à contramão das grandes petroleiras mundiais, tornando o país, novamente vulnerável às oscilações internacionais.

Particularmente em relação ao PPI, na mesma medida que garante a obtenção de lucros elevados, prejudica a população de modo geral. A política não respeita o nível de desenvolvimento do país, e sua estrutura de transporte basicamente rodoviária, visto que a variação do câmbio e/ou do preço do barril do petróleo internacional provoca reações imediatas, desfavorecendo principalmente as classes sociais mais baixas.

Várias propostas podem ser pensadas para conter a instabilidade dos preços dos derivados causadas pelo PPI, como estoques regulatórios, transformar a Petrobras em uma empresa inteiramente pública, impostos sobre a exportação de petróleo cru, dentre outras. Uma das propostas que mais obteve atenção, foi apresentada pelo Projeto de Lei (PL) nº 1.472/2021, propondo a criação de um fundo de estabilização para financiar as oscilações de

preços do mercado internacional de petróleo. Desse modo o aumento dos preços internacionais não seria repassado aos consumidores. A ideia deste tipo de fundo é manter o preço estável, ou seja, em momentos de baixa, o preço de venda dos derivados irá abastecer este fundo, subsidiando os preços domésticos quando os preços mundiais estiverem em alta.

Segundo Almeida (2022), a implementação deste tipo fundo traz alguns desafios como: i) capitalização inicial; ii) desenvolvimento de um complexo arcabouço regulatório; iii) sustentabilidade a longo prazo. Outro fator importante seria a definição dos preços de referência a serem utilizados para cada um dos combustíveis em particular. Caso uma solução como esta proposta seja implementada, o Estado voltaria a capitanear o mercado de combustíveis através das definições de preço. Diante do exposto, torna-se claro que o Estado deve assumir para si um papel determinante no direcionamento dos preços dos combustíveis no mercado doméstico, evitando que a Petrobras assuma eventuais prejuízos (em relação entre a diferença do preço de importação e de venda no mercado brasileiro), mas, ao mesmo tempo, protegendo os interesses do consumidor brasileiro.

7. Referências Bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio Henrique. A questão da empresa estatal: Economia, política e interesse público. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, p. 95-105, out./dez. 1979. DOI <https://doi.org/10.1590/S0034-75901979000400009>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/MzJsZ8CVQTcQZWq4twrL9kx/?lang=pt>. Acesso em: 20 out. 2022.

ALMEIDA, Edmar Luís Fagundes de; OLIVEIRA, Patricia Vargas de; LOSEKANN, Luciano. Impactos da contenção dos preços de combustíveis no Brasil e opções de mecanismos de precificação. **Revista de Economia Política**, [s. l.], v. 35, n. 3, p. 531-556, jul-set 2015. DOI <https://doi.org/10.1590/0101-31572015v35n03a09>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/v5hGD8879jbW5vGxmKf8XbL/?lang=pt>. Acesso em: 3 mar. 2022.

ALMEIDA, Edmar Luis Fagundes de. **Fundo de Estabilização de Preços de Combustíveis: Desafios para Implementação e Sustentabilidade**, 2022. Disponível em:

<https://cenariospetroleo.editorabrasilenergia.com.br/fundo-de-estabilizacao-de-precos-de-combustiveis-desafios-para-implementacao-e-sustentabilidade/>. Acesso em: 07 abr. 2023.

ANP, Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Anuário Estatístico Brasileiro**, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/anuario-estatistico/arquivos-anuario-estatistico-2019/2019-anuario-versao-impressao.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2023.

ANP, Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Anuário Estatístico Brasileiro**, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/anuario-estatistico/arquivos-anuario-estatistico-2022/anuario-2022.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2023.

BARROS, Wagram Emidio De. **Valoração do Petróleo da Bacia do Recôncavo Baiano: Um estudo comparativo**. Orientador: Prof. Dr. Paulo Sérgio de M. V. Rocha. 2005. 141 p. Dissertação (Mestrado em Regulação da Indústria de Energia) - Universidade Salvador, Salvador - BA, 2005. Disponível em: <https://tede.unifacs.br/tede/handle/tede/319>. Acesso em: 1 abr. 2023.

BEJAR, Pablo; YÉPEZ, Juan F. **Como quatro das maiores empresas estatais da América Latina suportaram as consequências da queda dos preços das commodities em 2014-2016**. [S. l.]: Fundo Monetário Internacional, 26 jun. 2019. Disponível em: <https://www.imf.org/pt/Blogs/Articles/2019/06/26/blog-how-latam-large-state-owned-enterprises-weathered-the-2014-16-commodity-price-slump>. Acesso em: 18 jun. 2023.

BNDES. **Histórico de desestatização**, 2023. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/processos-encerrados/Historico>. Acesso em: 27 mar.2023.

BONFIM, Natália Bertolo. **O interesse público nas sociedades de economia mista**. Orientador: Prof. Dr. Gilberto Bercovici. 2011. 124 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de São Paulo, [S. l.], 2011. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-18102012->

141510/publico/DISSERTACAO_NATALIA_BERTOLO_BONFIM.pdf. Acesso em: 1 jul. 2022.

BRASIL. **Diário do Congresso Nacional, de 12 de dezembro de 1951**. Capital Federal. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD12DEZ1951.pdf#page=58>. Acesso em: 25 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976**. Dispõe sobre sociedades por ações. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16404compilada.htm. Acesso em: 03 mar. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm. Acesso em: 01 jun. 2022

BRASIL. **Lei nº 13.723, de 4 de outubro de 2018**. Dispõe sobre a concessão de subvenção econômica à comercialização de óleo diesel e altera a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13723.htm. Acesso em: 07/04/2023.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada: A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2004. 267 p. ISBN 978-85-713-9524-4.

DELCASTEL, Marcia Bataglin. **Conflito de interesses na sociedade de economia mista: “interesse público” versus “interesse privado”**. 2011. 171 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <https://www.btdt.uerj.br:8443/handle/1/9232>. Acesso: 29 mar. 2022.

DIAS, José Luciano de Mattos; QUAGLINO, Maria Ana; **A questão do petróleo no Brasil: uma história da PETROBRAS**. Rio de Janeiro: CPDOC: PETROBRAS, 1993. 211p.

FERRAZ, João C.; de PAULA, Germano M.; KUPFER, David. Política Industrial. In. KUPFER, David; HASENCLEVER, Lia. (org.). **Economia industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil**. 2.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, C. 24. p. 312-323, 2012.

FERREIRA, Ana Gláucia Tavares. **A Política de Preços dos Combustíveis e as Barreiras ao Investimento**. Orientador: Prof. Marcelo Ferraro Colomer. 2014. 71 f. Monografia (Bacharelado em Economia) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <https://pantheon.ufrj.br/handle/11422/1437>. Acesso em: 7 maio 2023.

FURTADO, C. **Introdução ao Desenvolvimento** – um enfoque histórico-estrutural. 3. ed. revista pelo autor. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. ISBN 85-219-0373-1.

GAJL, Natalia. Empresas Estatais na França, Itália e na Polônia. **Revista de direito administrativo**, [s. l.], n. 70, p. 37-61, 1962. DOI <https://doi.org/10.12660/rda.v70.1962.23654>. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/23654>. Acesso em: 20 out. 2022.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil**. 4. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. 496 p. ISBN 978-85-352-4384-0.

HOBBSAWM, Eric J. **Era dos Extremos: O breve século XX: 1914-1991**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. 632 p. ISBN 85-7164-468-3.

HUNT, Emery Kay; LAUTZENHEISER, Mark. **História do Pensamento Econômico: Uma perspectiva crítica**. 3. ed. [S. l.]: Elsevier, 2013. 761 p. ISBN 978-85-352-5609-3.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo**. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos->

e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?t=destaques. Acesso em: 07 abr. 2023.

MARTINS, L. C. dos P. Petróleo e “nacionalismo” no segundo Governo Vargas: o debate em torno da criação da Petrobras. **Historiæ**, [S. l.], v. 6, n. 2, p. 401–425, 2016. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/hist/article/view/5581>. Acesso em: 25 jul. 2022.

MEDINA, Humberto; SILVEIRA, Wilson. FHC desautoriza Petrobras e veta aumento de gasolina. **Folha de São Paulo**, [S. l.], 16 fev. 2002. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1602200210.htm>. Acesso em: 15 maio 2023.

MENDES, André Pompeo do Amaral; TEIXEIRA, Cássio Adriano Nunes; ROCIO, Marco Aurélio Ramalho; PRATES, Haroldo Fialho. Mercado de refino de petróleo no Brasil. **BNDES**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 48, p. 7-44, Set 2018. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/16041/3/PRArt214083_Mercado%20de%20petroleo%20no%20Brasil_compl_P_BD.pdf. Acesso em: 20 dez. 2022.

MIRANDA, Maria Tibiriçá. **O Petróleo É Nosso**: a luta contra o “entreguismo” pelo monopólio estatal (1947-1953)(1953-1981). Petrópolis: Vozes, 1983.

MORAIS, José Mauro de. **Petróleo em águas profundas**: Uma história tecnológica da Petrobras na exploração e produção offshore. Brasília: IPEA, 2013. 424 p. ISBN 978-85-7811-159-5.

OBSERVATÓRIO Social Do Petróleo. **Privarômetro**: as perdas da privatização, 2023. Disponível em: <https://observatoriopetroleo.com/privatometro/>. Acesso em: 09 abr. 2023.

OMAR, Jabr H. D. H. O papel do governo na economia. **Revista Indicadores Econômicos FEE**, v. 29, ed. 1, p. 211-235, 2001. Disponível em: <https://revistas.dee.spgg.rs.gov.br/index.php/indicadores/article/view/1295/1663>. Acesso em: 8 fev. 2022.

PERISSINOTTO, Renato; COSTA, Paulo Roberto Neves; NUNES, Wellington; ILHA, Angela. Elites estatais e industrialização: ensaio de comparação entre Brasil, Argentina e

México (1920-1970). **Revista de Economia Política**, [s. l.], v. 34, n. 136, ed. 3, p. 503-519, jul./set. 2014. DOI <https://doi.org/10.1590/S0101-31572014000300009>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/9fLKxTcQKjjvNtm5hKhXfvv/?lang=pt>. Acesso em: 18 jun. 2023.

PETROBRAS. **Adotamos nova política de preços de diesel e gasolina**, 2016. Disponível em: <https://petrobras.com.br/fatos-e-dados/adotamos-nova-politica-de-precos-de-diesel-e-gasolina.htm>. Acesso em: 07 abr. 2023.

PETROBRAS. **Demonstrações financeiras 2022, 2023** Disponível em: <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/25fdf098-34f5-4608-b7fa-17d60b2de47d/d9b3cfe9-e4e8-e29c-098b-af53b3d73a64?origin=1>. htm. Acesso em: 07 abr. 2023.

PETROBRAS. **Novos Caminhos**, 2023. Disponível em: <https://novoscaminhos.petrobras.com.br/>. Acesso em: 07 abr. 2023.

PINTO JR., Helder Queiroz; ALMEIDA, Edmar Fagundes de; BOMTEMPO, José Vitor; IOOTTY, Mariana; BICALHO, Ronaldo Goulart. **Economia da Energia: Fundamentos econômicos, evolução histórica e organização industrial**. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. 348 p. ISBN 978-85-352-2408-5.

PIQUET, Rosélia Périssé da Silva; LUMBRERAS, Marlúcia Junger. As mudanças no percurso da política petrolífera Brasileira. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 246-266, setembro a dezembro 2020. ISSN 2358-4556. Disponível em: <https://www.revistappr.com.br/artigos/publicados/artigo-as-mudancas-no-percurso-da-politica-petrolifera-brasileira.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2022.

QUEIROZ, Helder. **Os princípios e as distorções da política de preços dos combustíveis**, 2018. Disponível em: <https://infopetro.wordpress.com/2018/05/30/os-principios-e-as-distorcoes-da-politica-de-precos-dos-combustiveis/>. Acesso: 28/12/2022

ROTAVA, Joana. **A política brasileira de preços dos combustíveis: uma análise a partir de experiências internacionais**. Orientador: Prof. Edmar Luiz Fagundes de Almeida. 2019. 60 p.

Monografia (Bacharelado em Economia) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/11809/1/JRotava.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2022.

RUCKERT, Isabel Noemia. Alguns Aspectos das Empresas Estatais no Brasil. **Ensaio FEE**, [s. l.], v. 2, ed. 1, p. 75-93, 1981. Disponível em: <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/ensaios/article/view/87>. Acesso em: 4 maio 2022.

SAES, Flávio Azevedo Marques de; SAES, Alexandre Macchione. **História Econômica Geral**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. 664 p. ISBN 978-85-02-21255-8.

SANTOS, Marival Matos dos. A política de preços dos combustíveis no Brasil antes e depois da flexibilização do monopólio estatal do mercado de petróleo. **Associação dos Engenheiros da Petrobrás Núcleo Bahia - AEPETBA**, [S. l.], p. 1-33, 19 jun. 2021. Disponível em: <https://aepetba.org.br/v1/wp-content/uploads/2021/06/POLITICA-DE-PRECO-S-DOS-COMBUSTIVEIS-NO-BRASIL.pdf>. Acesso em: 15 maio 2023.

SATHLER, Márcio Werner Lima; TOLMASQUIM, Maurício Tiomno. A formação de preços dos derivados de petróleo no Brasil. **Revista Brasileira de Energia**, [s. l.], v. 8, n. 1, 2001. Disponível em: <https://sbpe.org.br/index.php/rbe/article/view/138/121>. Acesso em: 1 dez. 2022.

SCHUCKING, Rainer Godau; MÁRQUEZ, Viviane B. de. O Estado, a Sociedade e a Empresa Privada no México. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, ed. 21, p. 35-49, jul./set. 1981. DOI <https://doi.org/10.1590/S0034-75901981000300004>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/BLtSGDbQKdfwtBD9b4mPnDm/?lang=pt>. Acesso em: 20 jun. 2023.

SMITH, Adam. **A Riqueza Das Nações**: Investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo (SP): Nova Cultura, 1996. 480 p. v. 1. ISBN 85-351-0827-0.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. O Estado Empresário Brasileiro: Notas histórico-ideológicas. **Cadernos EBAP**, Rio de Janeiro - RJ, ed. 85, Julho 1997. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/12896>. Acesso em: 01 dez 2022.

VITA, Jonathan Barros; ANDREOTTI, Paulo Antonio Brizzi. Petrobras e o preço dos combustíveis: os novos paradigmas da intervenção do Estado na economia. **SCIENTIA IURIS**, Londrina - PR, v. 18, n. 2, p. 25-54, dez 2014. DOI 10.5433/2178-8189. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/view/17213>. Acesso em: 21 fev. 2022.

WERNECK, Rogério Ladeira Furquim. Empresas Estatais, Controle de Preços e Contenção de Importações. **Empresas Estatais, Controle de Preços e Contenção de Importações**, Rio de Janeiro -RJ, n. 93, Maio 1985. Disponível em: <https://www.econ.puc-rio.br/uploads/adm/trabalhos/files/td93.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2023.