

O subsídio ao gás de cozinha e as restrições ao uso de GLP

José Tavares de Araujo Jr.
Abril de 2017

Segundo a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) do IBGE, no período 2002–2003, o item “*gás doméstico*” correspondia a cerca de 3% das despesas mensais das famílias com rendimentos de até dois salários mínimos. Na POF de 2008–2009, que é a última disponível no site do IBGE neste momento, os gastos com aquele item haviam caído para 2% do orçamento daquelas famílias. Para as classes de renda acima de seis salários, o consumo de gás era inferior a 1% da despesa mensal.

A despeito destas evidências, o suposto impacto do preço do gás de cozinha sobre os orçamentos familiares dos consumidores de baixa renda tem sido um tema sensível a todos os governos brasileiros, sem distinção de linha política, desde 1970, quando começou a difusão acelerada do consumo de gás liquefeito de petróleo (GLP) no país. Para lidar com esse problema imaginário, foram usados, no século passado, os mais variados tipos de expedientes, como tabelamento de preços, controle das margens de comercialização nas etapas de distribuição e revenda, subsídios cruzados entre diferentes tipos de combustíveis, e auxílio direto ao consumidor final.

Após a implantação do regime de liberdade de preços nos segmentos de distribuição e revenda no início da década passada, o governo passou a manter a modicidade do preço do botijão de 13 kg (P-13) através de um complexo sistema de cotas usado pela Petrobras na venda de GLP às distribuidoras. A partir do volume de botijões comercializado pelas distribuidoras nos seis meses anteriores, a Petrobras fixa, a cada mês, a cota de cada empresa a ser faturada a um preço inferior ao da parcela restante, que, em princípio, será destinada ao GLP vendido ao consumidor final em outros tipos de embalagem.

Com base nesse sistema de preços diferenciados segundo a embalagem final do GLP, entre janeiro de 2003 e agosto de 2015, o preço do P-13 cobrado pela Petrobras às distribuidoras foi mantido em cerca de R\$ 11,50 por botijão, e, desde então, tem permanecido num patamar de R\$ 13,00. Assim, dado que a inflação acumulada entre 2003 e 2015 foi de 108%, segundo o IPCA, o preço real do P-13 em 2015 foi, de fato, inferior à metade daquele vigente em 2003. Considerando-se a diferença entre o preço fixado em 2003 e o nível de paridade do produto importado, e que naquele período foram vendidos, em média, 380 milhões de botijões por ano, esta política de preços gerou, até 2015, um prejuízo acumulado à Petrobras da ordem de R\$ 30 bilhões, a preços correntes anuais. Dado que, em 2003, o preço doméstico já estava aquém da paridade importada, mesmo se Petrobras tivesse reajustado o preço do P-13 pelo IPCA ao longo desse período, ainda assim teria perdido R\$ 4,4 bilhões.

Esta conduta da Petrobras jamais foi explicitada como uma política governamental, não obstante ter sido objeto da Resolução CNPE nº 4, de 24.11.05, cujo Art. 1º reconhece “*como de interesse para a política energética nacional*” a comercialização do P-13 a preços inferiores aos das demais embalagens. Entretanto, aquela resolução não indica os fundamentos deste suposto vínculo entre o preço do botijão de gás e as prioridades da política energética. Apenas adverte, no seu Art. 2º, que “*quando a ANP tomar conhecimento de indícios de práticas anticompetitivas decorrentes da comercialização de que trata o Art. 1º desta Resolução*”, tomará as providências devidas, ou seja, comunicará o incidente ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). No âmbito da intensa colaboração estabelecida entre a Agência Nacional do Petróleo (ANP) e o CADE nos últimos 15 anos, não há registro de um único caso desta natureza, o que sugere a irrelevância daquela advertência, assim como o despropósito do Art. 1º.

A Resolução CNPE nº 4 serviu de base para o Art. 22 da Resolução ANP nº 49/16, que define os termos em que será praticada a diferenciação dos preços de GLP segundo o tipo de embalagem. Além de ter constituído um auxílio irrelevante para os consumidores de baixa renda, a maior parte do subsídio gerado por esta política de preços foi apropriada pelas classes de renda mais alta, onde o peso dos gastos com botijão de gás no orçamento doméstico é ainda mais ínfimo. Este talvez seja um dos paradoxos mais curiosos da política pública no Brasil nos últimos 50 anos.

Entretanto, ao lado de sua inutilidade como instrumento de política social e dos danos impostos à Petrobras, a diferenciação dos preços de GLP tem gerado dois impactos adicionais perversos. O primeiro é o de motivar a proibição do uso de GLP em várias áreas, que vem sendo mantida pela regulação do setor há cinco décadas. Segundo o Art. nº 33 da Resolução nº 49/16, as aplicações vedadas atualmente são: motores de qualquer espécie (exceto empilhadeiras e equipamentos industriais de limpeza), saunas, caldeiras e aquecimento de piscinas (exceto para fins medicinais). Além disso, há uma ampla lista de usos potenciais que, embora permitidos, não são explorados adequadamente nas condições atuais. Os exemplos mais relevantes incluem: diversos ramos do agronegócio (aquecimento de ambientes na avicultura, estufas de plantas e frutas, secagem de grãos, queima de pragas, beneficiamento de algodão, etc.), produção de vidro, papel, asfalto, incineradores de lixo, etc.

Por fim, a segunda distorção grave inerente ao atual regime de preços é a de fortalecer o monopólio da Petrobras na infraestrutura de importação e de transporte de cabotagem. Além de impedir que as distribuidoras importem GLP para ser comercializado em botijões de 13 kg, e de inviabilizar os investimentos privados naquela infraestrutura, o regime vigente gera o risco de um eventual estrangulamento no médio prazo, em virtude do processo de reestruturação em curso na Petrobras, onde tais investimentos não são prioritários.