



Série especial sobre política fiscal em resposta à COVID-19

As notas desta série especial são produzidas por especialistas do FMI para ajudar os países membros a enfrentar os efeitos econômicos da COVID-19. As opiniões expressas nessas notas são as dos autores e não representam necessariamente os pontos de vista do FMI, de sua Diretoria Executiva ou de sua Direção-Geral.

13 de julho de 2020

O momento certo é agora! Reformar os preços dos combustíveis em meio à baixa dos preços do petróleo

Chadi Abdallah, David Coady e Nghia-Piotr Le¹

Uma combinação de fatores do lado da oferta e da demanda resultou em uma queda acentuada sem precedentes nos preços internacionais do petróleo bruto e dos produtos petrolíferos (“combustíveis”). Essa mudança brusca de preços pode ter implicações fiscais importantes para os países, que podem variar com a amplitude da regulação interna dos preços dos combustíveis. Esta nota examina como os países responderam ao recente declínio nos preços dos principais produtos combustíveis (gasolina e diesel) em termos do repasse dessa queda na forma de reduções dos preços internos dos combustíveis e as implicações para eliminar os subsídios aos combustíveis e conseguir uma tributação eficiente dos combustíveis. Embora os baixos preços do petróleo no mercado internacional constituam uma oportunidade para os países reformarem sua abordagem com respeito aos preços dos combustíveis, a sustentação dessas reformas para proteger os ganhos fiscais e de eficiência à medida que os preços internacionais se recuperem exigirá a despolitização desses preços em muitos países mediante a eliminação da liberdade de ação do governo para fixar preços. Experiências com reformas passadas oferecem lições importantes para a formulação de estratégias de reforma. Para ser sustentada, uma reforma exige uma abordagem abrangente e bem comunicada que vincule as mudanças a benefícios econômicos e sociais claros e confiáveis, como o reforço dos sistemas de proteção social. Tirar partido da oportunidade atual para uma reforma também poderia apoiar as estratégias dos governos para sair da crise provocada pela COVID-19 e lançar as bases para reformas de preços mais ambiciosas no médio prazo.

¹ Perguntas e comentários sobre esta nota podem ser enviados para cdsupport-spending@imf.org.

I. CONTEXTO

A recente queda acentuada nos preços internacionais do petróleo resultou em níveis de preços que não eram vistos desde o início dos anos 2000. Os preços internacionais do petróleo bruto caíram drasticamente, de US\$ 62 por barril no fim de janeiro de 2020 para menos de US\$ 20 no fim de abril de 2020 (Figura 1)². Essa queda reflete em grande parte a redução da demanda devido às consequências econômicas das políticas para conter a propagação da COVID-19, ou seja, a redução das viagens nacionais e internacionais e o bloqueio de uma grande parte da atividade econômica (Banco Mundial, 2020). Os preços internacionais dos principais produtos relacionados, como a gasolina e o diesel, despencaram de forma semelhante³.

FIGURA 1. Preços internacionais do petróleo bruto e produtos combustíveis (dólares americanos por barril/litro)



Fonte: WEO; AIE, *World Energy Prices*, 2020.

Nota: O preço do petróleo bruto é a média de WTI, Brent e Dubai. Os preços à vista dos produtos são médias dos EUA, Roterdã e Singapura.

O colapso dos preços internacionais e da demanda por petróleo tem importantes implicações fiscais para os países⁴. A redução da demanda resulta em uma queda das receitas fiscais provenientes dos combustíveis nos países que tributam o consumo desses produtos. O recuo dos preços ao consumidor também pode provocar uma diminuição das receitas onde os impostos são *ad valorem*. Nos países que regulam os preços internos dos combustíveis, as implicações fiscais dependerão de até que ponto as autoridades permitirão que os preços internos dos combustíveis caiam em paralelo com a queda dos preços internacionais. Por exemplo, nos países que limitam o repasse para os preços, os subsídios aos preços dos combustíveis vão diminuir ou as receitas fiscais dos combustíveis vão aumentar. Em ambos os casos, o impacto fiscal resultante será positivo. Por outro lado, o impacto fiscal do declínio da demanda será diferente dependendo de um país

² A queda dos preços internacionais do petróleo em março de 2020 foi a mais forte já registrada (Banco Mundial, 2020).

³ Cumpre notar que a queda nos preços internacionais dos produtos no equivalente em moeda nacional também depende das flutuações das taxas de câmbio no mesmo período, com a depreciação das taxas de câmbio compensando parte da queda nos preços internacionais em dólares americanos. Contudo, durante o período em discussão, esse impacto parece ser relativamente pequeno.

⁴ Esta nota se concentra nas implicações da queda dos preços internacionais dos produtos combustíveis. Esse impacto será acompanhado por um grande impacto fiscal negativo nos países produtores de petróleo devido à queda da receita do petróleo bruto, que, no contexto atual, será reforçada pelo recuo da demanda mundial por petróleo. Acerca deste último ponto, consulte as notas relacionadas desta série: [Administração Tributária: Protegendo a receita dos países produtores de petróleo](#); [Regimes fiscais dos recursos naturais: Resposta da política tributária](#) e [Respostas da política fiscal à forte queda dos preços do petróleo](#).

tributar ou subsidiar o consumo de combustíveis, gerando um impacto negativo no primeiro caso e um impacto positivo no segundo.

Esta nota examina como os países responderam ao declínio dos preços internacionais do petróleo em termos do repasse para os preços internos dos combustíveis e sua consequente redução, bem como as implicações para as iniciativas de reforma dos preços dos combustíveis⁵. A fixação dos preços dos combustíveis costuma estar sujeita a uma forte regulação, sobretudo em economias em desenvolvimento e de mercados emergentes. Os baixos preços internacionais do petróleo apresentam aos países uma oportunidade para eliminar os atuais subsídios aos combustíveis ou aumentar a receita tributária dos combustíveis, pois uma política passiva de simplesmente não baixar os preços internos em linha com os preços internacionais alcançaria esse objetivo. Essa pode ser uma plataforma útil para adotar um modelo eficiente de definição dos preços dos combustíveis, necessário para os países cumprirem seus compromissos quanto à mitigação relacionada às contribuições nacionalmente determinadas (FMI, 2019)⁶. Em tempos de normalidade, isso poderia facilitar a expansão dos gastos públicos ou a redução dos impostos para apoiar o crescimento e o desenvolvimento ou para ajudar a reforçar a capacidade tributária. No atual contexto da COVID-19, também ajudaria a financiar os consideráveis aumentos recentes nos gastos com saúde e o apoio às empresas e famílias em resposta às medidas de confinamento. Contudo, à medida que os preços internacionais do petróleo se recuperem, para gerar um impacto fiscal sustentado, os países que regulamentam os preços internos dos combustíveis precisarão despolitizar o processo de definição dos preços internos dos combustíveis de uma de duas formas: adotando mecanismos automáticos de definição dos preços dos combustíveis implementados de forma independente que ajustem, sem interferência política e de forma rotineira, os preços internos dos combustíveis em linha com os preços internacionais ou liberalizando os preços dos combustíveis. Isso exigirá uma reforma baseada em uma abordagem abrangente e bem comunicada que vincule a reforma dos preços dos combustíveis a benefícios econômicos e sociais claros e confiáveis, como o reforço dos sistemas de proteção social.

II. RESPOSTAS DA POLÍTICA DE PREÇOS DOS COMBUSTÍVEIS

O impacto fiscal da redução dos preços internacionais dos combustíveis dependerá do nível do repasse para os consumidores dessa queda nos preços. A Figura 2 apresenta o repasse da queda dos preços internacionais entre fevereiro de 2020 e maio de 2020. O repasse é definido como a variação absoluta nos preços dos combustíveis no varejo dividida pela variação absoluta dos preços internacionais dos combustíveis no mesmo período, com os preços nos dois casos expressos em dólares americanos por litro. No contexto da queda dos preços dos combustíveis, o repasse inferior (superior) à unidade está alinhado com o aumento (a diminuição) dos níveis *líquidos* dos impostos⁷. Estudos empíricos revelam que o repasse aumenta gradativamente ao longo de um período aproximado de 4 a 6 meses⁸, com o repasse sendo, em média, menor durante períodos de queda dos preços internacionais em comparação com os de alta (Kpodar e Abdallah, 2017; Imam e Kpodar, no prelo). A mediana do repasse em todos os países é de 0,91 e 0,90 para a

⁵ A análise baseia-se em uma amostra de 123 países para os quais havia informações sobre os preços recentes praticados no varejo. Esses países respondem por mais de 85% do consumo mundial de produtos petrolíferos.

⁶ Coady *et al.* (2019) estimaram que os subsídios à energia no mundo todo decorrentes da precificação da energia abaixo dos níveis eficientes corresponderiam a 3,8% do PIB mundial, com os produtos petrolíferos respondendo por 41% do total de subsídios.

⁷ O imposto líquido é positivo quando os preços internos no varejo são superiores aos custos de fornecimento e negativo (ou seja, subsidiados) quando são inferiores aos custos de fornecimento. Cumpre notar que, nos casos em que os países cobram impostos *ad valorem*, os níveis dos impostos podem variar mesmo quando não varia a política fiscal (ou, melhor, suas taxas).

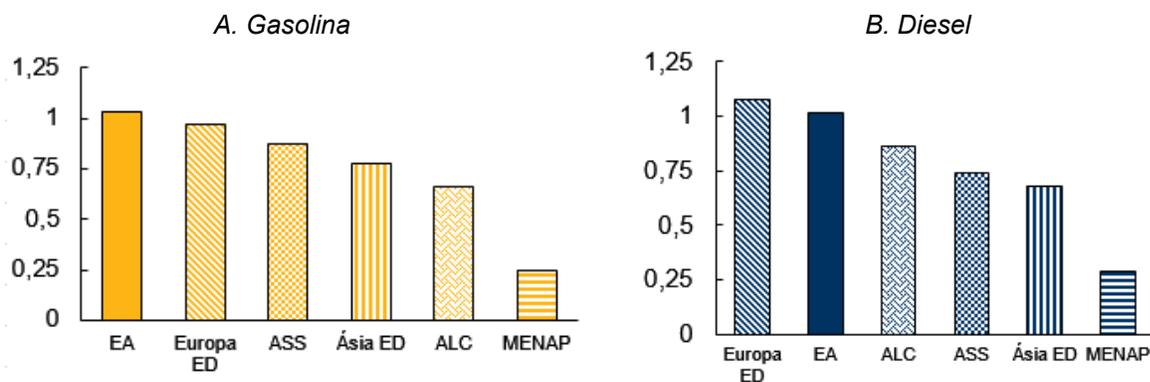
⁸ O repasse gradual reflete, por exemplo, o tempo transcorrido até que a elevação dos preços internacionais dos combustíveis chegue aos custos de fornecimento internos e o grau de suavização dos preços exercida pelos fornecedores e reguladores das políticas.

gasolina e o diesel, respectivamente⁹. Contudo, essa estimativa oculta uma variação substancial tanto entre os grupos de países como dentro deles. As estimativas da mediana do repasse para os preços da gasolina e do diesel variam de 1,03 e 1,02, respectivamente, nas economias avançadas (EA) a 0,25 e 0,29 na região do Oriente Médio, Norte da África, Afeganistão e Paquistão (MENAP). Mesmo dentro das regiões, continua a haver uma variação significativa (Figura 3) com, por exemplo, uma parcela considerável dos países da MENAP e da África Subsaariana (ASS) registrando um repasse superior à unidade, e um pequeno número de economias avançadas com um repasse inferior a 0,8. O repasse também varia entre os países exportadores de petróleo (0,25 e 0,28 para a gasolina e o diesel, respectivamente) e os países importadores de petróleo (0,94 e 0,93, respectivamente).

Um fator-chave que explica a magnitude do repasse é a amplitude da regulação dos preços internos dos combustíveis pelo governo. Essa amplitude em termos da definição dos preços internos dos combustíveis pode ser classificada de acordo com os três regimes diferentes de preços¹⁰:

- **Preços liberalizados:** Os preços dos combustíveis são fixados pelos distribuidores do setor privado e, em muitos casos, o consumo de combustíveis está sujeito a tributação *ad valorem* (sobre o consumo) e a impostos específicos.
- **Mecanismo automático de definição de preços:** Os preços dos combustíveis são definidos pela aplicação rotineira de uma fórmula de cálculo e os preços internos são determinados como a soma dos custos do fornecimento, margens internas e tributação (*ad valorem* e específica)¹¹.
- **Definição de preços ad hoc:** Os preços dos combustíveis são ajustados de forma discricionária, em intervalos irregulares. Os ajustes podem ser impulsionados por pressões fiscais específicas de cada país ou responder a elevações ou diminuições prolongadas ou acentuadas nos custos de fornecimento.

FIGURA 2. Mediana do repasse de fevereiro a maio de 2020, por região



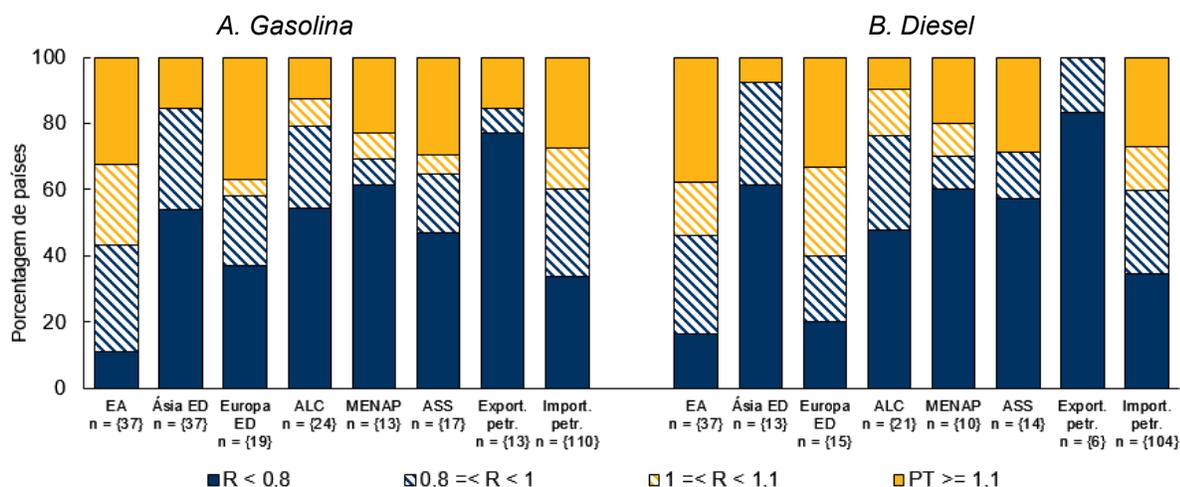
Nota: Estimativas do corpo técnico do FMI. EA – Economias avançadas; Europa ED – Europa emergente e em desenvolvimento; ASS – África Subsaariana; Ásia ED – Ásia emergente e em desenvolvimento; ALC – América Latina e Caribe; MENAP – Oriente Médio, Norte da África, Afeganistão e Paquistão.

⁹ Essas estimativas parecem bem superiores às estimativas no caso de quedas bruscas dos preços internacionais dos combustíveis ocorridas anteriormente (Coady, Flamini e Sears, 2015; Coady, Sears e Shang, 2017; Abdallah e Kpodar, 2017).

¹⁰ A classificação dos países baseia-se em informações institucionais detalhadas obtidas da assistência técnica passada e atual prestada aos países membros, complementada por informações de diversas outras fontes (Marchán, Espinasa e Yépez-García, 2017; FMI, 2017; base de dados GIZ; OCDE e UE). Não foi possível classificar 15 países de nossa amostra devido à falta de informações detalhadas sobre a estrutura legal que rege o mecanismo de fixação de preços dos combustíveis.

¹¹ Os preços costumam ser ajustados em intervalos regulares (por exemplo, a cada mês ou trimestre) e os ajustes podem envolver regras formais de suavização para evitar grandes variações de preços no curto prazo, mas assegurar o repasse total no médio prazo (Coady *et al.*, 2012). Por exemplo, os custos de fornecimento podem ser calculados como uma média dos custos nos meses anteriores, ou a magnitude da variação dos preços internos pode estar sujeita a um teto.

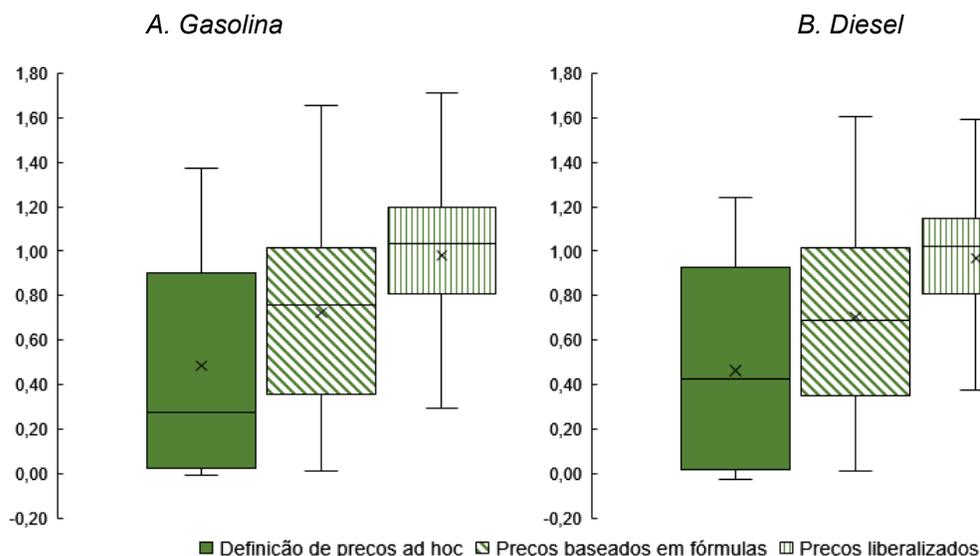
FIGURA 3. Distribuição das estimativas do repasse (R) entre fevereiro e maio de 2020, por grupo de países



Nota: Estimativas do corpo técnico do FMI.

Em média, o repasse das recentes quedas nos preços internacionais dos combustíveis tem sido muito menor nos países onde os preços internos dos combustíveis estão sujeitos a uma regulação mais forte. A Figura 4 apresenta a distribuição do repasse entre os países com diferentes regimes de preços. No caso da gasolina e do diesel, respectivamente, a mediana do repasse varia de 1,03 e 1,02 nos regimes liberalizados, a 0,76 e 0,69 nos regimes automáticos de definição dos preços, e 0,27 e 0,42 nos regimes de definição de preços *ad hoc*. Uma parcela relativamente grande dos países com preços regulados (mecanismo automático de definição de preços e definição de preços *ad hoc*) não repassou totalmente a queda dos preços internacionais, o que resulta em um aumento na amplitude da tributação dos combustíveis ou em uma redução dos subsídios. Há também exemplos de países com regimes automáticos de definição de preços ou de preços liberalizados que apresentam baixos níveis de repasse compatíveis com regras formais de suavização, níveis mínimos de preços ou intervenção discricionária do governo na definição de preços. Por exemplo, o governo chinês estabelece os preços da gasolina e do diesel no varejo de acordo com um mecanismo automático de definição de preços sem suavização, ajustando-os a cada 10 dias de acordo com a variação nos preços internacionais. Contudo, quando os preços internacionais caem abaixo de um determinado nível, uma regra impede novas reduções dos preços no varejo, com o objetivo de limitar as perdas para as companhias petrolíferas nacionais. Isso ajuda a explicar o repasse incompleto dos preços da gasolina e do diesel observado na China, que corresponde a 0,77 e 0,68, respectivamente. De modo geral, porém, os países devem evitar intervenções discricionárias no contexto dos mecanismos automáticos de definição de preços para não prejudicar a credibilidade e a integridade do sistema de preços, bem como adotar formalmente regras de suavização caso desejem adaptar-se de maneira mais gradual à forte variação dos preços internacionais, sobretudo quando a previsão é de que esta seja revertida no curto prazo. Quando os governos intervêm temporariamente, devem comunicar de forma clara a lógica subjacente (por exemplo, as pressões fiscais geradas pela crise) e a natureza temporária da intervenção.

FIGURA 4. Estimativas do repasse entre fevereiro e maio de 2020, por regime de definição dos preços dos combustíveis



Nota: Foram excluídos da amostra os países cujas informações sobre o regime de definição dos preços não estão disponíveis.
 Fonte: Estimativas do corpo técnico do FMI.

III. UMA OPORTUNIDADE PARA UMA REFORMA DOS PREÇOS DA ENERGIA

O atual ambiente de preços baixos do petróleo no mercado internacional oferece aos países uma oportunidade para reformar sua estratégia quanto aos preços internos dos combustíveis e, assim, reduzir os subsídios aos combustíveis, aumentar a tributação e despolitizar os preços dos combustíveis no médio prazo. Por exemplo, as pressões fiscais decorrentes do colapso dos preços internacionais do petróleo em 2014 levaram a uma maior ênfase nas reformas de preços da energia nas economias em desenvolvimento e de mercados emergentes exportadoras de petróleo (FMI, 2017; Banco Mundial, 2020); entre meados de 2014 e o fim de 2016, mais da metade desses países reduziram os subsídios à energia. Outros, incluídos os países importadores de petróleo, posteriormente também reduziram a amplitude da regulação dos preços dos combustíveis (Asamoah, Hanedar e Shang, 2017). No curto prazo, limitar o repasse da queda dos preços internacionais para os preços internos dos combustíveis pode gerar espaço fiscal para ajudar a financiar o aumento dos gastos públicos com a saúde e o apoio social no contexto da pandemia da COVID-19. Além disso, ajuda os países a eliminar subsídios ou aumentar os impostos até os níveis desejados de forma passiva, sem ter que elevar os preços internos. Isso pode lançar as bases para reduzir a regulação dos preços por meio da adoção de um regime de preços liberalizados ou de ajuste automático¹². Isso, por sua vez, ajudaria a despolitizar os preços internos dos combustíveis, proteger o orçamento contra a flutuação dos subsídios ou impostos aplicados aos preços dos combustíveis e fazer a transição para impostos mais altos sobre os combustíveis para apoiar uma elevação das alíquotas tributárias. Embora evitar um repasse significativo durante períodos de recuo dos preços internacionais ajude a eliminar os subsídios aos combustíveis ou aumente de forma implícita a tributação dos combustíveis, alcançar objetivos ambientais por meio da tributação eficiente do carbono exigirá mais aumentos significativos tanto dos impostos sobre os combustíveis como dos níveis de preços na maioria dos países.

¹² Cumpre notar que a mudança para um sistema liberalizado precisa ser planejada cuidadosamente para que os sistemas de fornecimento e distribuição sejam competitivos e tenham a supervisão adequada.

A experiência com tentativas anteriores de reduzir ativamente os subsídios à energia ou aumentar a tributação da energia por meio de aumentos significativos dos preços da energia sugere que as chances de êxito na implementação de uma reforma sustentada dependem de como e quando a reforma é projetada e implementada, o que passa por medidas para proteger as famílias vulneráveis. Embora não exista uma receita única para enfrentar os desafios no contexto das reformas, experiências passadas dos países sugerem que a eliminação dos subsídios deve ser projetada cuidadosamente, levando em conta seis elementos principais identificados como favoráveis ao sucesso e à sustentabilidade das reformas (Clements *et al.*, 2013; Coady, Parry e Shang, 2018; FMI, 2019).

- **Um plano de reforma abrangente.** O plano deve ter objetivos de longo prazo claros e identificar e abordar os diversos desafios associados à reforma em consulta com as principais partes interessadas, tanto dentro como fora do governo. Isso deve ser acompanhado por uma análise, baseada em evidências, do possível impacto das reformas sobre os diversos grupos de partes interessadas e das políticas complementares que poderiam ajudar a aliviar os impactos adversos sobre algumas partes interessadas.
- **Uma estratégia de comunicação eficaz.** Abrange informar o público sobre o tamanho dos subsídios à energia ou da perda de receitas tributárias, seu impacto adverso sobre a desigualdade e o crescimento que faz uso intensivo de mão de obra, como eles afetam negativamente o orçamento do governo e sua alocação para gastos sociais e em infraestrutura prioritários, além da necessidade de cumprir os compromissos climáticos. Isso é essencial para ajudar a granjear um amplo apoio político e da população e deve ser feito ao longo de todo o processo de reforma.
- **Sequenciamento dos aumentos dos preços da energia.** O ajuste gradual é desejável quando os aumentos de preços necessários são grandes. Aumentos bruscos nos preços da energia podem gerar forte oposição às reformas, enquanto uma abordagem mais gradual aos aumentos de preços permitirá que as famílias e os diversos setores da economia tenham tempo para se adaptar. Além disso, dará tempo aos governos para se prepararem devidamente para a concepção e implementação de medidas de apoio apropriadas, assim como para mitigar possíveis impactos inflacionários¹³.
- **Aumento da eficiência e transparência das empresas estatais afetadas pelas reformas.** O fortalecimento da posição financeira e da eficiência operacional das empresas de energia e que fazem uso intensivo de energia pode reduzir a necessidade de transferências orçamentárias e, em consequência, reduzir a carga fiscal sobre as finanças públicas. Isso ajuda a evitar a percepção geral de que os ganhos fiscais estão sendo desperdiçados na sustentação de empresas ineficientes.
- **Implementação de medidas compensatórias.** É crucial que as famílias prejudicadas significativamente pela eliminação dos subsídios à energia (sobretudo as famílias de menor renda) sejam compensadas para evitar o agravamento da pobreza e manter o apoio às reformas. Essas medidas devem ser comunicadas e implementadas no início do processo de reforma a fim de aumentar a credibilidade.
- **Despolitização do mecanismo de definição de preços.** Mecanismos baseados em regras para fixar os preços da energia podem ajudar a reduzir a probabilidade de uma reversão das reformas. A adoção de mecanismos automáticos de fixação de preços, a cargo de um órgão independente alheio a pressões políticas, pode ser acompanhada por regras de suavização para evitar grandes aumentos dos preços internos e, ao mesmo tempo, assegurar o repasse total, porém de forma gradual, da variação dos preços internacionais no médio prazo. Os planos de liberalização dos mercados devem ser formulados cuidadosamente e acompanhados por medidas que assegurem a competitividade da oferta do mercado e da fixação de preços.

¹³ As autoridades costumam preocupar-se com os possíveis impactos inflacionários do aumento dos preços internos dos combustíveis. No entanto, estudos recentes (Abdallah e Kpodar, 2020; Choi *et al.*, 2018) constatam que o impacto do aumento dos preços dos combustíveis sobre o nível geral de preços é, em média, modesto e transitório. Entre os fatores que mitigam a persistência de um aumento geral de preços, destacam-se o aumento da flexibilidade do mercado de trabalho, a queda da intensidade energética e uma política monetária confiável.

Formular e implementar uma estratégia de reforma requer uma abordagem que envolva todo o governo e toda a sociedade. Por sua vez, isso exige envolvimento e comunicação eficazes entre os órgãos públicos, além de uma consulta aberta e interativa com as principais partes interessadas durante as primeiras etapas da concepção da reforma. Uma estratégia de comunicação eficaz pode ajudar a construir um amplo apoio da população à reforma dos preços dos combustíveis. A estratégia de comunicação deve prever consultas com as partes afetadas pela reforma, uma vez que seu apoio pode aumentar consideravelmente a probabilidade de sucesso da reforma (Worley, Pasquier e Canpolat, 2018; Abdallah *et al.*, 2019)¹⁴. A campanha de informação deve ser transparente tanto sobre os benefícios como sobre os custos da reforma. Deve explicar a justificativa para a reforma, seus benefícios e o custo de deixar a situação como está, assim como as medidas de mitigação para os grupos afetados negativamente que complementam a reforma.

Os países podem mirar as experiências de outros países que tiveram êxito na reforma do regime de preços dos combustíveis para extrair lições sobre as políticas a aplicar. No passado, vários países criaram e implementaram com sucesso mecanismos automáticos para fixar os preços dos combustíveis que permitem proteger o orçamento das flutuações dos preços do petróleo no mercado internacional. Destacam-se China, Emirados Árabes Unidos, Maurício, México, Moçambique, Nepal e Quênia. Outros países, como a Índia, as Filipinas e o Marrocos (Quadro 1) chegaram até a liberalizar os preços dos principais combustíveis após um processo de reforma gradual¹⁵. Reformas mais recentes ajudam a ilustrar como os governos podem tirar partido dos preços mais baixos do petróleo e, rapidamente, eliminar os subsídios aos combustíveis e reformar a abordagem geral à definição dos preços. Após décadas de controle de preços, tanto a Indonésia quanto a Malásia — à época, dois dos cinco países que mais subsidiavam os combustíveis no Sudeste Asiático — aproveitaram a oportunidade para abolir os subsídios aos combustíveis no fim de 2014, quando os preços internacionais do petróleo também despencaram. No início de 2015, a Indonésia eliminou o subsídio à gasolina e reduziu consideravelmente seu subsídio ao diesel. No fim de 2014, a Malásia deixou de subsidiar tanto a gasolina como o diesel, passando essencialmente de reformas parciais para uma desregulação total dos preços dos dois combustíveis; isso se reflete nos altos níveis de repasse para os preços da gasolina (0,8) e do diesel (0,7) na Malásia durante a recente queda dos preços internacionais¹⁶.

A desregulação da definição dos preços dos combustíveis oferece benefícios econômicos, sociais e ambientais mais amplos que vão além da geração de espaço fiscal, com destaque para:

- **Incentivo à geração de empregos e promoção do crescimento com uso intensivo de capital humano.** A reforma dos preços dos combustíveis pode estimular a geração de emprego e o crescimento inclusivo e, assim, lançar as bases para uma maior diversificação econômica. De modo geral, transferir recursos dos setores que fazem uso intensivo de capital (e que normalmente consomem muita energia) para os setores que necessitam bastante de qualificação (e que também fazem uso intensivo de mão de obra) promove a geração de emprego e ajuda a fazer face aos níveis persistentemente altos de desemprego. Mundaca (2017) investiga o impacto das reformas dos subsídios aos combustíveis fósseis sobre o crescimento econômico e constata que um país que inicialmente subsidia seus combustíveis fósseis e, em seguida, elimina ou reduz esses subsídios experimenta um crescimento do PIB per capita maior e níveis mais altos de emprego. Esses efeitos são mais fortes nos países cujos subsídios aos combustíveis são elevados desde o início, como na região MENAP, onde uma redução de 20 centavos de dólar por litro nos subsídios à gasolina e ao diesel aumentou a taxa de crescimento do PIB per capita em cerca de 0,5% e 0,3%, respectivamente.

¹⁴ A discussão em Abdallah *et al.* (2019) mostra como formular e implementar a estratégia para uma campanha de comunicação bem-sucedida, usando como aplicação, a reforma dos preços da energia na Colômbia.

¹⁵ Ver mais detalhes em Coady, Parry e Shang (2018, Tabela 1).

¹⁶ Cumpre notar, porém, que a Malásia reinstalou os subsídios em maio de 2018.

- **Priorização dos gastos e crescimento inclusivo.** As reformas dos subsídios e os aumentos dos impostos sobre os combustíveis são uma forma eficiente de gerar mais espaço fiscal a ser usado para financiar o aumento dos gastos em áreas sociais e de infraestrutura prioritárias, o que ajuda a promover o crescimento inclusivo (Clements *et al.*, 2013). Isso abrange a elevação dos gastos em saúde e educação. As evidências sugerem que a reforma dos preços da energia no contexto de uma consolidação fiscal eficiente e favorável ao crescimento tem potencial para aliviar a pobreza e reduzir a desigualdade (Abdallah *et al.*, 2015).
- **Benefícios sociais e ambientais.** Os benefícios ambientais das reformas estão no centro de uma iniciativa de política em andamento que ganhou destaque em 2009 com o G-20, o grupo das maiores economias do mundo, concordando em eliminar gradativamente os subsídios aos combustíveis fósseis como parte dos esforços para combater o aquecimento global (Parry *et al.*, 2014). Esses compromissos foram reiterados em 2012 e, mais recentemente, no âmbito do Acordo de Paris, de 2015. Coady *et al.* (2019) estimaram que a eliminação dos subsídios aos combustíveis fósseis e a mudança um modelo eficiente de definição dos preços resultaria em uma redução substancial nas emissões de CO₂. Contudo, essas reformas também podem proporcionar ganhos internos significativos, como a redução de mortes prematuras em decorrência da poluição do ar¹⁷.

Quadro 1. Uma reforma que envolve todo o governo e toda a sociedade: a experiência do Marrocos

Os subsídios à energia no Marrocos existiam desde o início do século XX, até a decisão do governo em 2010 de iniciar reformas. Embora tenha havido alguns ajustes nos preços internos dos combustíveis no varejo após 2000, esses ajustes foram muito pouco frequentes. A pressão por reformas intensificou-se quando os subsídios à energia chegaram a cerca de 4,6% do PIB no fim de 2011, após uma forte recuperação dos preços internacionais do petróleo após 2009. Restava claro que esses subsídios não apenas eram insustentáveis do ponto de vista fiscal, mas também distorciam a economia marroquina rumo a um modelo de produção ineficiente que fazia uso intensivo de energia.

Uma estratégia de reforma plurianual foi lançada em 2012, voltada para uma abordagem gradual para reformar os preços dos combustíveis no varejo. A estratégia tinha três fases: uma fase de preparação, durante a qual foram instituídos aumentos incrementais nos preços nas bombas para reduzir gradativamente os subsídios; uma fase de indexação parcial, durante a qual os preços foram definidos de acordo com um mecanismo automático de definição dos preços com regras de suavização com o propósito de eliminar gradativamente os subsídios; e uma fase final durante a qual a liberalização dos preços foi adotada.

- **Fase de preparação** (de 2012 a 2013). A eliminação parcial dos subsídios começou em setembro de 2013, quando foram adotados tetos para os subsídios unitários (com tetos mais altos para o diesel) a fim de limitar o custo fiscal dos subsídios aos combustíveis. Esses tetos foram reduzidos gradativamente ao longo do tempo.
- **Fase de indexação.** No fim de 2013, o governo instituiu um mecanismo automático de definição de preços para o diesel e a gasolina, com base na média móvel dos preços internacionais nos dois meses anteriores. Definiu-se que seriam feitos ajustes automáticos dos preços internos sempre que o preço de referência de importação divergisse do preço interno no varejo em 2,5%, para cima ou para baixo. No início, os ajustes ocorreram mensalmente, mas depois se tornaram mais frequentes (duas vezes por mês) até que os subsídios foram eliminados totalmente em janeiro de 2014 para a gasolina de média octanagem e o óleo combustível e, em dezembro de 2014, para o diesel automotivo.

¹⁷ Coady *et al.* (2019) estimaram que a eliminação dos subsídios aos combustíveis fósseis e a mudança para um modelo eficiente de definição de preços resultaria em benefícios ambientais substanciais nos planos interno e internacional que teriam produzido uma queda de 28% nas emissões de CO₂ e reduzido em cerca de 46% as mortes prematuras decorrentes da poluição do ar em todo o mundo. Cerca de 80% desses benefícios ambientais se devem à fixação eficiente dos preços do carvão.

- **Fase de liberalização.** Após implementar com êxito o mecanismo automático de definição de preços e evitar o retorno dos subsídios a partir de 2015, as autoridades liberalizaram totalmente os preços no varejo de todos os combustíveis em 2018.

O Marrocos oferece um exemplo de como trabalhar para que as reformas sejam aceitas pela população. A comunicação entre os ministérios do governo, incluídas as equipes responsáveis pelos aspectos técnicos da reforma, foi fundamental, com todas as partes envolvidas no processo trabalhando de forma coordenada. Essa abordagem de reforma envolveu não apenas todo o governo, mas também toda a sociedade. A estratégia de elevar os preços de forma incremental ajudou a garantir uma transição mais suave e um melhor nível de aceitação pela população. A transparência e a comunicação a respeito desses reajustes de preços (e como eles são afetados por fatores externos ou internos) também ajudaram a sustentar o processo de reforma. Por último, o governo também adotou medidas paralelas para ampliar os programas de proteção social já existentes (por exemplo, o apoio às crianças em idade escolar e a assistência médica para os pobres), complementados pela adoção de novos programas (por exemplo, o apoio às viúvas de baixa renda e aos deficientes físicos). O governo criou o Fundo de Coesão Social nos termos da Lei de Finanças de 2012, com o objetivo de: i) contribuir para o financiamento da assistência médica para os mais vulneráveis; ii) oferecer transferências condicionais de renda que exigem que as famílias pobres que as recebam mantenham seus filhos na escola e iii) prestar apoio direto e incondicional às famílias vulneráveis.

O governo marroquino continuou a fortalecer a rede de proteção social em apoio aos esforços em andamento para reformar os subsídios. O processo de reforma ainda está em curso, uma vez que os subsídios ao GLP foram mantidos. Como parte dos esforços para abordar esses subsídios e fortalecer a rede de proteção, o governo, com o apoio do Banco Mundial, está projetando um cadastro social unificado com base em dados biométricos, tirando partido das lições extraídas da experiência recente na Índia. Isso deve ajudar a melhorar a cobertura e o direcionamento da rede de proteção social em apoio à atual reforma dos subsídios.

Fonte: Abdallah *et al.* (2018).

REFERÊNCIAS

- Abdallah, Chadi, David Coady, Sanjeev Gupta e Emine Hanedar, 2015, "The Quest for the Holy Grail: Efficient and Equitable Fiscal Consolidation in India", in *Inequality and Fiscal Policy*, org. por Benedict Clements, Ruud A. de Mooij, Sanjeev Gupta e Michael Keen (Washington: Fundo Monetário Internacional).
- Abdallah, Chadi e Kangni Kpodar, 2017, "Dynamic Fuel Price Pass-through: Evidence from a New Global Retail Fuel Price Database", *Energy Economics*, Vol. 66, pp. 303–12.
- Abdallah, Chadi, Fernanda Brollo, Ayal Frank e Delphine Prady, 2019, "Colombia: Reforming Energy Pricing", IMF Country Report No. 19/344 (Washington: Fundo Monetário Internacional).
- Abdallah, Chadi, David Coady, Nghia-Piotr Le e Baoping Shang, 2018, "Energy Subsidies in MENA Countries: An Update" presentation prepared for and presented at "The Eleventh Arab Energy Conference", Marrakech City, Morocco, October 1–4, 2018 (Washington: Fundo Monetário Internacional).
- Abdallah, Chadi e Kangni Kpodar, 2020, "How Large and Persistent is the Response of Inflation to Changes in Retail Energy Prices?", IMF Working Paper No. 20/93 (Washington: Fundo Monetário Internacional).
- Asamoah, Amyra, Emine Hanedar e Baoping Shang, 2017, "Energy Subsidy Reform: Difficult yet Progressing", Column in Vox Centre for Economic Policy Research (CEPR) Policy Portal.
- Banco Mundial, 2020, "Adding Fuel to The Fire: Cheap Oil During the Pandemic", Chapter 4 in *Global Economic Prospects* (Washington: Grupo Banco Mundial).

- Choi, Sangyup, Davide Furceri, Prakash Loungani, Saurabh Mishra e Marcos Poplawski-Ribeiro, 2018, “[Oil Prices and Inflation Dynamics: Evidence from Advanced and Developing Economies](#)”, *Journal of International Money and Finance*, Vol. 82, pp. 71–96.
- Clements, Benedict, David Coady, Stefania Fabrizio, Sanjeev Gupta, Trevor Alleyne, Carlo Sdravovich et al., 2013, “[Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications](#)”, IMF Policy Paper (Washington: Fundo Monetário Internacional).
- Coady, David, Javier Arze del Granado, Luc Eyraud, Hui Jin, Vimal Thakoor, Anita Tuladhar, and Lilla Nemeth, 2012, “[Automatic Fuel Pricing Mechanisms with Price Smoothing: Design, Implementation, and Fiscal Implications](#)”, IMF Technical Notes and Manuals No.2012/03 (Washington: Fundo Monetário Internacional).
- Coady, David, Valentina Flamini, Louis Sears, 2015, “The Unequal Benefits of Fuel Subsidies Revisited: Evidence for Developing Countries”, in *Inequality and Fiscal Policy*, org. por Benedict Clements, Ruud A. de Mooij, Sanjeev Gupta e Michael Keen (Washington: Fundo Monetário Internacional).
- Coady, David, Ian Parry, Louis Sears e Baoping Shang, 2017, “[How Large are Global Fossil Fuel Subsidies](#)”, *World Development*, Vol. 91, pp. 11–27.
- Coady, David, Ian Parry e Baoping Shang, 2018, “[Energy Price Reforms: Lessons for Policymakers](#)”, *Review of Environmental Economics and Policy*, Vol. 12, No. 2, pp. 197–219.
- Coady, David, Ian Parry, Nghia-Piotr Le e Baoping Shang, 2019, “[Global Fossil Fuel Subsidies Remain Large: An Update Based on Country-Level Estimates](#)”, IMF Working Paper No. 19/89 (Washington: Fundo Monetário Internacional).
- Fundo Monetário Internacional, 2017, “[If Not Now, When? Energy Price Reform in Arab Countries](#)”, Paper presented at the Annual Meeting of Arab Ministers of Finance, Rabat, Morocco, April 2017 (Washington: Fundo Monetário Internacional).
- _____, 2019, “[How to Mitigate Climate Change](#)”, October 2019 *Fiscal Monitor* (Washington, Fundo Monetário Internacional).
- _____, 2020, “[Chapter 1: Policies to Support People During the COVID-19 Pandemic](#)”, April 2020 *Fiscal Monitor* (Washington, Fundo Monetário Internacional).
- Imam, Patrick A. e Kangni Kpodar, Forthcoming, “Pass (or Not Pass) Through International Oil Price Changes to Domestic Fuel Prices in Developing Countries: What are the Drivers”, IMF Working Paper (Washington, Fundo Monetário Internacional).
- Marchán, Estefanía, Ramón Espinasa e Ariel Yépez-García, 2017, “[The Other Side of the Boom: Energy Prices and Subsidies in Latin America and the Caribbean during the Super-Cycle](#)” (Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento).
- Mundaca, Gabriela, 2017, “[Energy Subsidies, Public Investment and Endogenous Growth](#)”, *Energy Policy*, Vol. 110, pp. 693–709.
- Parry, Ian, Dirk Heine, Eliza Lis e Shanjun Li, 2014, *Getting Energy Prices Right: From Principle to Practice* (Washington, Fundo Monetário Internacional).
- Worley, Heather B., Sara Munro Bryan Pasquier, and Ezgi Canpolat, 2018, “[Designing Communication Campaigns for Energy Subsidy Reform: Communication](#)”, Energy Subsidy Reform Assessment Framework (ESRAF) Good Practice Note, No. 10 (Washington: Grupo Banco Mundial).