

Nota Técnica

Nº 04

Dides
Diretoria de Desenvolvimento
Institucional

Junho de 2022

**A CONTA DE ESTABILIZAÇÃO
DE PREÇOS DE COMBUSTÍVEIS
E A DISPONIBILIDADE
DE RECURSOS À SUA
ESTRUTURAÇÃO: O PROJETO
DE LEI Nº 1.472/2021
EM DISCUSSÃO**

Camillo de Moraes Bassi



Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Erik Alencar de Figueiredo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

André Sampaio Zuvanov

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Flavio Lyrio Carneiro

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Marco Antônio Freitas de Hollanda Cavalcanti

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccharo Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

João Maria de Oliveira

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Herton Ellery Araújo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Paulo de Andrade Jacinto

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação (substituto)

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2022

EQUIPE TÉCNICA

Camilo de Moraes Bassi

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Desenvolvimento Institucional do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dides/Ipea).

E-mail: <camillo.bassi@ipea.gov.br>.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/ntdides04>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <<http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>>.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	5
2 O PL Nº 1.472/2021 E A CEP-COMBUSTÍVEIS.....	5
3 DISPONIBILIDADE DOS RECURSOS ARROLADOS	6
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	17
REFERÊNCIAS	17

Muitos países emergentes e em desenvolvimento não repassam totalmente o aumento dos preços internacionais dos combustíveis aos consumidores locais, o que implica em efeitos adversos sobre as receitas fiscais. A adoção de um mecanismo de amortização de preços pode tanto mitigar seus aumentos/reduções abruptas, como aliviar os efeitos adversos [dos não repasses aos preços] sobre as receitas fiscais.

(Coady et al., 2012, p. 3, tradução nossa)

Em 10 de março de 2022, foi aprovado, no Senado Federal, o Projeto de Lei (PL) nº 1.472, de 20 de abril de 2021,¹ objetivando estabilizar os preços dos combustíveis fósseis. Replicando as experiências do Chile e do Peru, o PL nº 1.472/2021² propõe-se a utilização de limites máximo e mínimo às oscilações dos preços, recorrendo a um mecanismo de compensação a essa finalidade. Denominado de Conta de Estabilização de Preços de Combustíveis (CEP-Combustíveis), desembolsará/embolsará recursos, quando o limite atingir seu máximo/mínimo, assim, refreando tanto a alta como a queda abruptas.

À sua estruturação, quer dizer, o aporte inicial de capital para viabilizar a empreitada, listam-se algumas fontes de recursos, sem maiores preocupações com o potencial de realização. A situação, frisa-se, fragiliza-se, ainda mais, haja vista que o PL não estima os valores necessários a esse aporte, gerando um cenário (supra) duvidoso, que permite cogitar o próprio êxito da intenta estabilização.

Nesta nota técnica, a proposta é estreitar a dúvida sobredita, discutindo, exatamente, as fontes listadas à estrutura da CEP-Combustíveis. Como os valores destinados a essa finalidade não foram estimados, adotar-se-á uma abordagem alternativa, confrontando a dotação com o potencial de realização destas. O exercício, demonstrado no decorrer da investigação, pode embalar ou arrefecer as possibilidades de êxito, dependendo de quão compromissadas já estão essas fontes – compromisso como parâmetro à rigidez alocativa.

Além desta introdução, esta nota técnica disponibiliza, na seção 2, uma breve exposição sobre o tratamento dado à CEP-Combustível pelo PL nº 1.472/2021. Na seção 3, estima-se o potencial de realização das fontes *vis-à-vis* suas dotações, sinônimo, conforme já anunciado, de uma rigidez alocativa. Na seção 4 (considerações finais), apresentam-se as conclusões e as sugestões da nota técnica.

2 O PL Nº 1.472/2021 E A CEP-COMBUSTÍVEIS

O PL nº 1.472/2021 altera a Lei nº 9.478/1997 (Brasil, 1997), acrescentando o capítulo IX-C, que dispõe sobre os preços dos combustíveis fósseis, assim como sobre a criação da CEP-Combustíveis. Inicia-se, em relação à precificação sobredita, estabelecendo limites às oscilações – de modo frouxo, antecipa-se – e identificando mecanismo de compensação – suportado pela CEP-Combustíveis –, a título de mitigar essas oscilações ao consumidor final. Ademais, o PL define que a estruturação dessa conta deve respeitar as regras fiscais e orçamentárias vigentes, condição que tônica a importância da seleção das fontes, devido, entre outros fatores, à suficiência (ou não) dos recursos a essa finalidade.³ Transcreve-se a redação legal.

Art. 68-I. O Poder Executivo regulamentará, ouvida a ANP e observadas as regras fiscais e orçamentárias, a utilização de bandas móveis de preços com a finalidade de estabelecer limites para a variação de preços dos combustíveis derivados de petróleo e GLP [Gás Liquefeito do Petróleo], inclusive o derivado de gás natural, definindo a frequência de reajustes e os mecanismos de compensação.

§ 2º Os limites das bandas móveis serão definidos de maneira a refletir variações extraordinárias de preço.

Art. 68-J. É criada a Conta de Estabilização de Preços de Combustíveis (CEP-Combustíveis), com a finalidade de reduzir, obser-

1. De autoria do senador Rogério Carvalho, do Partido dos Trabalhadores (PT) de Sergipe. Informa-se, ademais, que o projeto foi aprovado na forma de substitutivo do relator senador Jean Paul Prates, do PT do Rio Grande do Norte.

2. Texto original, justificativas. Disponível em: <<https://bit.ly/3KJ99ri>>.

3. “Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto no art. 16 (...). Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: I - Estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; II - Declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias” (Brasil, 2000, grifo nosso).

vadas as *regras fiscais e orçamentárias*, o impacto da *volatilidade dos preços* dos combustíveis derivados de petróleo e GLP, inclusive o derivado de gás natural, para o consumidor final.

Art. 68-J. § 1º A CEP-Combustíveis:

III – utilizará os *limites superior e inferior da banda* de que trata o art. 68-I [não fixados] e os *preços de referência, discriminados em regulamento por produto, considerando a seguinte sistemática, visando sua sustentabilidade financeira*:

a) a *diferença a mais* entre o *preço de referência* e o *limite superior* será *compensada em favor dos agentes produtores e importadores de combustíveis* derivados de petróleo e GLP, inclusive o derivado de gás natural, considerando as quantidades comercializadas;

b) a *diferença a mais* entre o *limite inferior* e o *preço de referência* será *recolhida em favor da CEP-Combustíveis*, considerando as quantidades comercializadas pelos *agentes produtores e importadores de combustíveis* derivados de petróleo e GLP, inclusive o derivado de gás natural (PL nº 1.472/2021, grifo nosso).⁴

Em relação às fontes da CEP-Combustível, são quatro as elencadas, sem maiores preocupações, reitera-se, sobre o potencial de realização – rigidez alocativa. Transcreve-se a redação legal:

Art. 68-J. § 2º *É autorizada a transferência para a CEP-Combustíveis*, no caso de esgotamento ou *inexistência do saldo oriundo da banda de que trata o art. 68-I*, observadas a disponibilidade *orçamentária e financeira e as regras fiscais, de recursos*:

I – *De participações governamentais* relativas ao setor de petróleo e gás destinadas à União resultantes do regime de concessão e resultantes da comercialização do excedente em óleo no regime de partilha de produção, ressalvadas as vinculações estabelecidas na legislação;

II – *De excesso de arrecadação*, relativo à previsão da lei orçamentária anual, dos *dividendos da Petrobras* pagos à União;

III – *De receitas públicas não recorrentes* relativas ao setor de petróleo e gás, em razão da evolução das cotações internacionais do petróleo bruto, desde que haja previsão em lei específica, observado como limite o valor que exceder ao previsto na lei orçamentária anual; e

IV – *Do superávit financeiro de fontes de livre aplicação* disponíveis no balanço da União, em caráter extraordinário (PL nº 1.472/2021, grifo nosso).

Constata-se, de antemão, que parcela das receitas listadas é imprevisível – por exemplo, receitas públicas não recorrentes ao setor de petróleo e gás –, comportando-se como um tiro no escuro. Entre as (mais) previsíveis, foco da presente investigação, identificam-se as participações governamentais relativas ao setor de petróleo e gás destinadas à União, os dividendos da Petrobras e o *superavit* financeiro de fontes de livre aplicação.

Sendo assim, de acordo com a Lei Orçamentária Anual (LOA) 2022 (Brasil, 2022), o *Manual Técnico de Orçamento* (Brasil, 2021a), o *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público* (Brasil, 2021b), o Tesouro Gerencial (TG) e o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), trabalhar-se-á com a fonte 142, recursos associados a Compensações Financeiras pela Produção de Petróleo, Gás Natural e Outros Hidrocarbonetos Fluidos; fonte 197, recursos associados a dividendos, amplo senso, da União; e fonte 300, *superavit* financeiro de recursos primários de livre aplicação (fonte: 100).

Na seção 3, estima-se as disponibilidades de recursos à estruturação da CEP-Combustíveis, segundo as fontes anteriormente arroladas. Para tanto, operar-se-á com três possibilidades distintas, guinadas ora pela associação com as despesas obrigatórias e vinculações legais; ora com as despesas discricionária e com os valores direcionadas à reserva de contingência; ora, estritamente, com os valores direcionadas à reserva de contingência, já que se tratam de recursos de livre movimentação, conforme (pedagogicamente) relatado por Bassi (2019a; 2019b; 2020a; 2020b).

3 DISPONIBILIDADE DOS RECURSOS ARROLADOS

Em relação à metodologia, adotar-se-ão as situações a seguir descritas.

1) Modalidades de recursos:

a) recursos indisponíveis: os associados às despesas obrigatórias e às vinculações legais (neste caso, os recursos destinados ao Fundo Social (FS) parcial e plena, como a única possibilidade);

b) recursos não genuinamente livres: os associados às despesas discricionárias; e

c) recursos genuinamente livres: os associados à reserva de contingência.

4. PL nº 1.472, de 20 de abril de 2021, em tramitação na Câmara dos Deputados (disponível em: <<https://bit.ly/3LFbFjh>>) e no Senado Federal (disponível em: <<https://bit.ly/3KJ99ri>>).

- 2) Valores dos recursos disponíveis:
 - a) máximo: recursos genuinamente livres – encorpado pela vinculação parcial dos recursos do FS –,⁵ acrescidos pelas despesas discricionárias;
 - b) intermediário: recursos genuinamente livres, acrescidos pelas despesas discricionárias; e
 - c) mínimo: recursos genuinamente livres.

Na tabela 1, encontram-se as informações pormenorizados sobre os dados apresentados. Resumidamente, e iniciando pela fonte 142, os valores que nortearão as estimativas são conforme descritos a seguir.

- 1) Dotação total (atualizada):
 - a) total: R\$ 69.945.437.720.
- 2) Despesas obrigatórias (outras despesas correntes):
 - a) total: R\$ 51.425.798.671.
- 3) Vinculações legais (FS):
 - a) vinculação parcial:
 - inversões financeiras: R\$ 9.201.560.810; e
 - reserva de contingência: R\$ 2.665.076.906.
 - b) vinculação integral:
 - reserva de contingência: R\$ 0,00.
- 4) Despesas discricionárias:
 - a) total: R\$ 3.690.835.142 (outras despesas correntes; investimentos; inversões financeiras).
- 5) Reserva de contingência genuína:
 - a) total: R\$ 2.962.166.191.

Portanto, em se tratando da fonte 142, os recursos disponíveis se encaixariam em três possibilidades, retratadas nas figuras 1, 2 e 3.

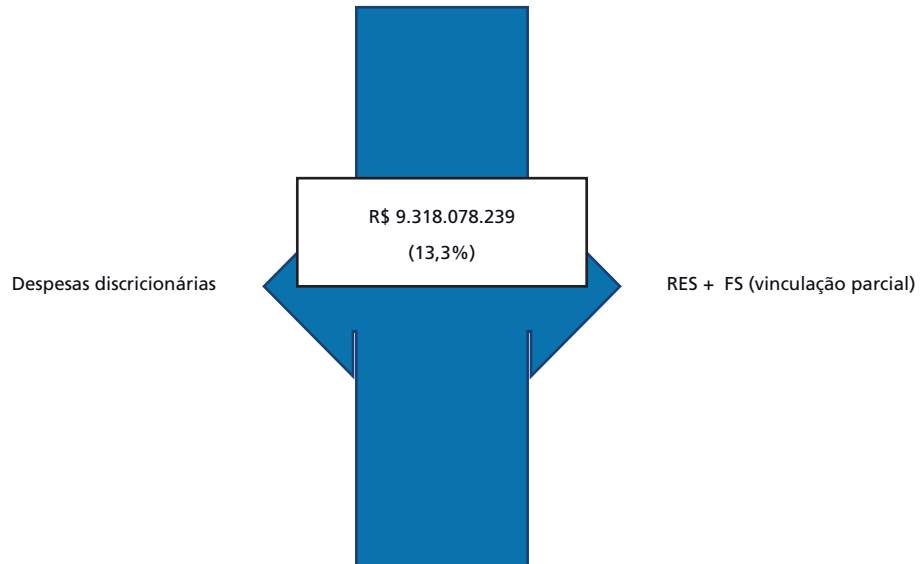
Na primeira possibilidade, vista na figura 1 (disponibilidade máxima), que acolhe a reserva de contingência genuína, encorpada pela vinculação parcial do FS, assim como as despesas discricionárias, ou recursos disponíveis totalizariam R\$ 9.318.078.238, ou seja, 13,3% da dotação total. Frisa-se que, neste caso, além do estorno de todas as despesas discricionárias – o que envolveria, por exemplo, reduzir substancialmente os recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima – se acolheria uma desafetação espúria, associada ao FS.

Na segunda possibilidade, por sua vez, vista na figura 2 (disponibilidade intermediária), que acolhe a reserva de contingência genuína e todas as despesas discricionárias, os recursos disponíveis totalizariam R\$ 6.653.001.333, ou seja, 9,4 % da dotação total. Mais uma vez, ocorreria o estorno de todas as despesas discricionárias, acarretando perdas já exemplificadas no parágrafo anterior.

Por fim, na terceira possibilidade, vista na figura 3 (disponibilidade mínima), que acolhe estritamente a reserva de contingência genuína, os recursos disponíveis totalizariam R\$ 2.962.166.192, ou seja, 4,3 % da dotação total, isto sem estornos e/ou desafetação espúria.

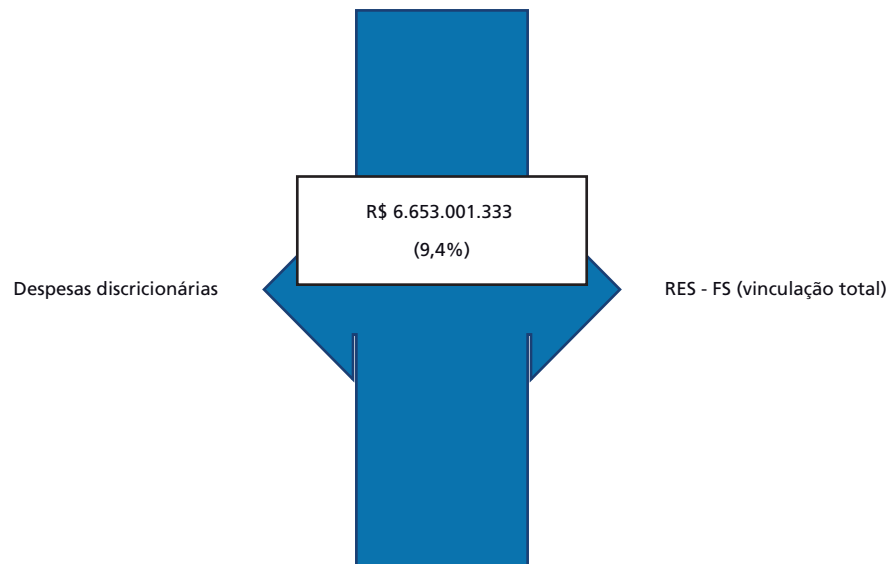
5. A lei nº 12.351/2010 (Brasil, 2010), que regulamenta o fundo em questão, não fixa a quantidade de recursos destinada ao FS. O autor questiona essa lacuna, operando com as vinculações parcial e plena ao FS, sem delongar a discussão.

FIGURA 1

Disponibilidade máxima de recursos: fonte 142

Elaboração do autor.

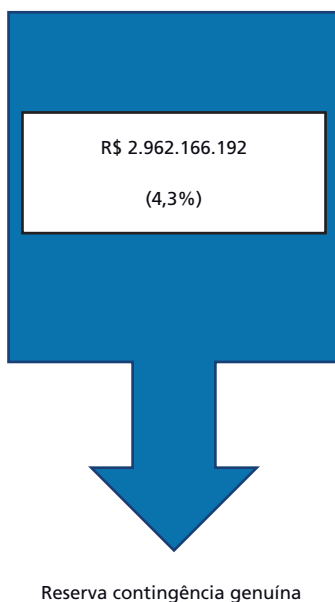
FIGURA 2

Disponibilidade intermediária de recursos: fonte 142

Elaboração do autor.

FIGURA 3

Disponibilidade mínima de recursos: fonte 142



Elaboração do autor.

Em relação à fonte 197, os valores que nortearão as estimativas são conforme os descritos a seguir.

- 1) Dotação total (atualizada) – total: R\$ 26.284.938.576.
- 2) Despesas obrigatórias (amortização da dívida pública) – total: R\$ 26.284.938.576.

Sendo assim, não existiriam recursos disponíveis à estruturação da CEP-Combustíveis, conforme demonstrado na figura 4, uma vez que a fonte está atrelada, em sua totalidade, à despesa obrigatória.

FIGURA 4

Disponibilidade de recursos: fonte 197



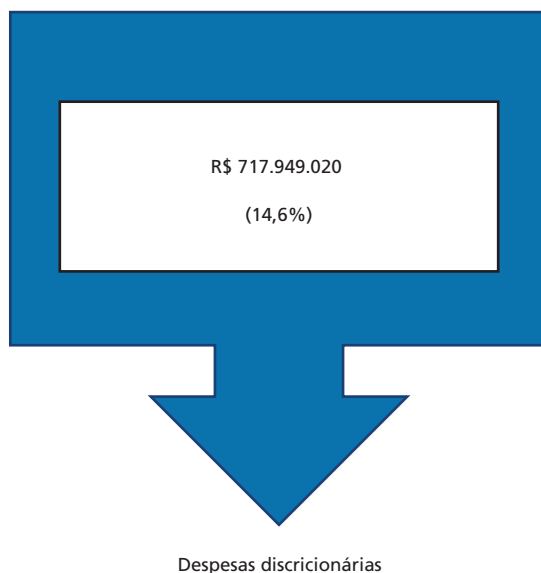
Elaboração do autor.

Já quanto à fonte 300, os valores que nortearão as estimativas são os a seguir descritos.

- 1) Dotação total (atualizada) – total: R\$ 4.919.925.814.
- 2) Despesas obrigatórias (outras despesas correntes) – total: R\$ 4.201.976.794.
- 3) Despesas discricionárias – total: R\$ 717.949.020 (outras despesas correntes; investimentos).

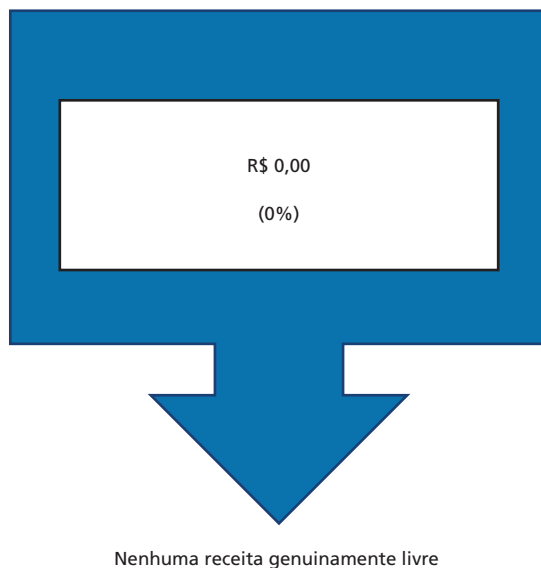
Desse modo, os recursos disponíveis encaixariam em duas possibilidades, retratadas nas figuras 5 e 6. Na primeira possibilidade, vista na figura 5 (disponibilidade máxima), que acolhe estritamente as despesas discricionárias, os recursos totalizariam R\$ 717.949.020, ou seja, 14,6% da dotação total. Como no caso anterior, o estorno das despesas ora tratadas acarretaria perdas – por exemplo, ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR)/administração direta e ao Ministério da Economia (ME)/administração direta –, a despeito das incontestes assimetrias. Já na segunda possibilidade, vista na figura 6 (disponibilidade mínima), não existiriam recursos disponíveis à estruturação da CEP-Combustíveis, tendo em vista o vazio de fontes genuinamente livres.

FIGURA 5

Disponibilidade máxima de recursos: fonte 300

Elaboração do autor.

FIGURA 6

Disponibilidade mínima de recursos: fonte 300

Elaboração do autor.

Agrupando a três fontes,⁷ – e, concluindo esta seção –, ter-se-iam três possibilidades, quanto à disponibilidade de recursos à estruturação da CEP-Combustíveis. De acordo com a figurar 7, na primeira possibilidade – valor máximo –, que acolhe a reserva de contingência genuína, encorpada pela vinculação parcial do FS, assim como as despesas discricionárias,

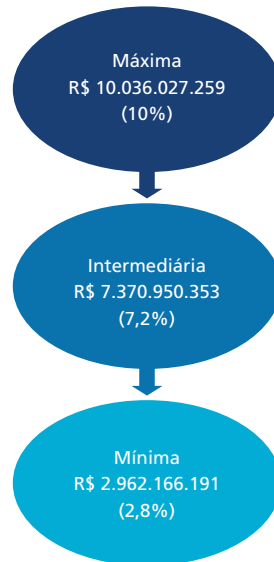
6. Aliás, o próprio Ipea seria atingido.

7. Registra-se que a dotação total suplanta aos R\$ 100 bilhões, mais precisamente, R\$ 101.150.320.110.

os recursos totalizariam R\$ 10.036.027.259, ou seja, cerca de 10% da dotação, com consequências nocivas a várias unidades orçamentárias, devido, inclusive, ao estorno das despesas discricionárias. Em relação à segunda possibilidade – valor intermediário –, que acolhe a reserva de contingência genuína e as despesas discricionárias, os recursos totalizariam R\$ 7.370.950.353, ou seja, 7,2% da dotação total, ainda, com consequências nocivas a várias unidades orçamentárias, devido, inclusive, ao estorno das despesas discricionárias. Na terceira possibilidade, por sua vez – valor mínimo –, que acolhe estritamente a reserva de contingência genuína, os recursos totalizariam R\$ 2.962.166.191, ou seja, 2,8% da dotação total, não envolvendo estornos e/ou desafetação espúria.

FIGURA 7

Disponibilidade de recursos à CEP-Combustíveis



Elaboração do autor.

TABELA 1
Disponibilidade dos recursos arrolados à estruturação da CEP: combustíveis

142									
Ano	Órgão orçamentário	Unidade orçamentária	Fonte	Grupo da Natureza da Despesa (GND)	Resultado primário	Dotação inicial (R\$)	Dotação atualizada (R\$)		
Total	-	-	-	-	-	69.945.437.720	69.945.437.720		
2022	24000 – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI)	24901 – Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT)	142 – Compensações financeiras pela produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos	3 – ODC 4 – INV	2 – Primária discrecionária	730.280.856	730.280.856		
2022	26000 – Ministério da Educação (MEC)	26101 – MEC: administração direta	142 – Compensações financeiras pela produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos	3 – ODC 4 – INV	2 – Primária discrecionária	237.419.669	237.419.669		
2022	26000 – MEC	26290 – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)	142 – Compensações financeiras pela produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos	3 – ODC 4 – INV	2 – Primária discrecionária	44.710.695	44.710.695		
2022	26000 – MEC	26291 – Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes)	142 – Compensações financeiras pela produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos	3 – ODC 4 – INV	2 – Primária discrecionária	526.449.179	526.449.179		
2022	26000 – MEC	26298 – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)	142 – Compensações financeiras pela produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos	3 – ODC	1 – Primária obrigatória	2.036.660.261	2.036.660.261		

(Continua)

(Continuação)

142

Ano	Órgão orçamentário	Unidade orçamentária	Fonte	Grupo da Natureza da Despesa (GND)	Resultado primário	Dotação inicial (R\$)	Dotação atualizada (R\$)
2022	26000 – MEC	26298 – FNODE	142 – Compensações financeiras pela produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos	3 – ODC	2 – Primária discrecionária	4.720.166	4.720.166
2022	32000 – Ministério de Minas e Energia (MME)	32101 – MME: administração direta	142 – Compensações financeiras pela produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos	9 – RES	0 – Financeira	260.651.523	260.651.523
2022	32000 – MME	32202 – Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM)	142 – Compensações financeiras pela produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos	9 – RES	0 – Financeira	143.659.005	143.659.005
2022	32000 – MME	32202 – CPRM	142 – Compensações financeiras pela produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos	3 – ODC 4 – INV	2 – Primária discrecionária	116.992.518	116.992.518
2022	32000 – MME	32265 – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)	142 – Compensações financeiras pela produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos	9 – RES	0 – Financeira	1.216.373.777	1.216.373.777
2022	36000 – Ministério da Saúde (MS)	36901 – Fundo Nacional de Saúde (FNS)	142 – Compensações financeiras pela produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos	3 – ODC	1 – Primária obrigatória	949.986.656	949.986.656

(Continua)

142

Ano	Órgão orçamentário	Unidade orçamentária	Fonte	Grupo da Natureza da Despesa (GND)	Resultado primário	Dotação inicial (R\$)	Dotação atualizada (R\$)
2022	44000 – Ministério do Meio Ambiente (MMA)	44101 – MMA: administração direta	142 – Compensações financeiras pela produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos	9 – RES	0 – Financeira	173.767.683	173.767.683
2022	44000 – MMA	44902 – Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC)	142 – Compensações financeiras pela produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos	3 – ODC	2 – Primária discricionária	545.980	545.980
2022	52000 – Ministério da Defesa	52131 – Comando da Marinha	142 – Compensações financeiras pela produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos	3 – ODC 4 – INV	2 – Primária discricionária	1.469.540.323	1.469.540.323
2022	71000 – Encargos financeiros da União	71903 – FS	142 – Compensações financeiras pela produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos	5 – IFI 9 – RES	0 – Financeira	9.201.560.810 2.665.076.906	9.201.560.810 2.665.076.906
2022	73000 – Transferências a estados, Distrito Federal e municípios	73116 – Recursos sob supervisão ANP	142 – Compensações financeiras pela produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos	3 – ODC	1 – Primária obrigatória	48.439.151.754	48.439.151.754
2022	74000 – Operações oficiais de crédito	74910 – Recursos sob Supervisão do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT); MCTI	142 – Compensações financeiras pela produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos	5 – IFI	0 – Financeira	300.070.214	300.070.214

(Continua)

(Continuação)

142

Ano	Órgão orçamentário	Unidade orçamentária	Fonte	Grupo da Natureza da Despesa (GND)	Resultado primário	Dotação inicial (R\$)	Dotação atualizada (R\$)
2022	74000 – Operações oficiais de crédito	74916 – Recursos sob supervisão FNMC: MMA	142 – Compensações financeiras pela produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos	5 – IFI	0 – Financeira	260.105.542	260.105.542
2022	90000 – Reserva de contingência	90000 – Reserva de contingência	142 – Compensações financeiras pela produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos	9 – RES	0 – Financeira	1.167.714.203	1.167.714.203
197							
Ano	Órgão orçamentário	Unidade orçamentária	Fonte	GND	Resultado primário	Dotação inicial	Dotação atual
Total	-	-	-	-	-	26.284.938.576	26.284.938.576
2022	75000 – Dívida pública federal	75101 – Recursos sob supervisão do Ministério da Economia	197 – Dividendos da União	6 – AMT	0 – Financeira	26.284.938.576	26.284.938.576
300							
Ano	Órgão orçamentário	Unidade orçamentária	Fonte	GND	Resultado primário	Dotação inicial	Dotação atual
Total	-	-	-	-	-	0	4.919.925.814
2022	25000 – ME	25101 – ME: administração direta	300 – Recursos primários de livre aplicação	3 – ODC 4 – INV	2 – Primária discricionária	0	171.666.682
2022	25000 – ME	25300 – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)	300 – Recursos primários de livre aplicação	3 – ODC	2 – Primária discricionária	0	4.872.837
2022	40000 – Ministério do Trabalho e Previdência (MTP)	40904 – Fundo do regime geral de previdência social	300 – Recursos primários de livre aplicação	3 – ODC	1 – Primária obrigatória	0	4.201.976.794

(Continua)

(Continuação)

142

Ano	Órgão orçamentário	Unidade orçamentária	Fonte	Grupo da Natureza da Despesa (GND)	Resultado primário	Dotação inicial (R\$)	Dotação atualizada (R\$)
2022	53000 – MDR	53101 – MDR: administração direta	300 – Recursos primários de livre aplicação	4 – INV	2 – Primária discricionária	0	479.866.600
2022	71000 – Encargos financeiros da União	71104 – Remuneração de agentes financeiros: recursos sob supervisão do ME	300 – Recursos primários de livre aplicação	3 – ODC	2 – Primária discricionária	0	61.542.901

Fonte: Tesouro Gerencial.

Elaboração do autor.

Obs.: INV = investimentos; ODC = outras despesas correntes; RES = reserva de contingência; FI = inversões financeiras; AMT = amortizações.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Discutiu-se, nesta nota técnica, o comportamento do PL nº 1.472/2021 acerca da estruturação da CEP-Combustíveis. Demonstrou-se que a disponibilidade de recursos a essa estruturação acolheria três possibilidades – valores máximo, intermediário e mínimo – que totalizariam, respectivamente, R\$ 10.036.027.259 (10% da dotação total); R\$ 7.370.950.353 (7,2% da dotação total); e R\$ 2.962.166.191 (2,8% da dotação total). Apontou-se, ademais, que, nos dois primeiros casos, haveria o estorno de despesas discricionárias, voltadas a finalidades meritórias, além de uma desafetação espúria, associada ao FS.

Concluindo, e a despeito do PL nº 1.472/2021 não estimar os recursos necessários à estruturação da CEP-Combustíveis – lacuna imperdoável do poder legiferante –, pode-se fazer algumas ilações sobre a suficiência, ou não, dos valores supramencionados, além de sugerir fontes substitutas/suplementares à finalidade, caso insuficiente se demonstrarem.

No caso primeiro, o PL nº 1.472/2021⁸ identifica uma (possível) fonte à estrutura da conta e estima os recursos que poderiam ser obtidos, isso sem mencionar sua suficiência, ou não – leviano, no mínimo. Transcreve-se a redação legal:

[propõe-se a criação] *fundo de estabilização dos preços de combustíveis*,⁹ alimentado pela sistemática das bandas e por *imposto sobre exportação do petróleo bruto* (...) poderiam ser utilizadas para suportar o subsídio temporário. (...) Entre 2014 e 2020, a exportação de petróleo passou, em barris, de 189 milhões para 500 milhões. Em 2020, a receita de exportações de petróleo bruto líquida das importações foi de US\$ 17 bilhões. Considerando o câmbio a R\$ 5,00 e a alíquota média do imposto de exportação de 10%, o *fundo de estabilização* seria *abastecido* com R\$ 8,5 bilhões (PL nº 1.472/2021, texto original, justificativas, grifo nosso).¹⁰

Diante do exposto, e adotando os R\$ 8,5 bilhões, como ponto de decolagem à empreita em questão,¹¹ ter-se-iam as seguintes possibilidades:

- 1) Valor máximo/recursos disponíveis/estimativa própria – R\$ 10.036.027.259:
 - a conta decolaria, mas se não manteria, por muito tempo, operante; isto é, ocorreria o estigmatizado “voo de galinha”.
- 2) Valor intermediário/recursos disponíveis/estimativa própria – R\$ 7.370.950.353:
 - a conta não decolaria, pois faltaria cerca R\$ 1,2 bilhão; isto é, o hangar seria o local mais adequado a essa aeronave.
- 3) Valor mínimo/recursos disponíveis/estimativa própria – R\$ 2.962.166.191:
 - a conta não decolaria, pois faltariam cerca R\$ 3,5 bilhões; isto é, na prática, ter-se-ia um natimorto.

Em relação às sugestões sobre fontes substitutas/suplementares, e, aqui, um ponto, invariavelmente, negligenciado das finanças públicas, aponta-se que, somente nos fundos públicos federais, existem R\$ 224 bilhões em *superavit* financeiro, ou seja, sobras de caixa, devido à não utilização dos recursos, no mesmo exercício financeiro em que foram dotados (Bassi, 2020c). Após um processo seletivo, que nem precisaria ser tão rigoroso, uma vez que alguns deles ou foram extintos ou estão inativos, levantar-se-iam, sem sombra de dúvida, recursos suficientes à estrutura da CEP-Combustível, podendo, assim, viabilizar os amortecimentos de preço, sem promover – e recorrendo à epigrafe da presente nota técnica – efeitos adversos sobre as receitas fiscais.

REFERÊNCIAS

BASSI, C. de M. **Fundos especiais e políticas públicas**: uma discussão sobre a fragilização do mecanismo de financiamento. Rio de Janeiro: Ipea, mar. 2019a. (Texto para Discussão, n. 2458). Disponível em: <<https://bit.ly/3F5Mt3a>>. Acesso em: 13 mar. 2022.

_____. **DRU**: uma estimativa da capacidade de flexibilização baseada no orçamento da seguridade social. Brasília: Ipea, fev. 2019b. (Nota Técnica, n. 52). Disponível em: <<https://bit.ly/3s66q4s>>. Acesso em: 13 mar. 2022.

_____. **PEC nº 187/2019** – PEC dos fundos públicos: uma estimativa dos recursos liberados mediante a desvinculação das fontes. Brasília: Ipea, jun. 2020a. (Nota Técnica, n. 70). Disponível em: <<https://bit.ly/380e1L1>>. Acesso em: 12 mar. 2020.

8. Em justificativas do texto original, que não consta no PL, após a sanção.

9. Reparem que se permutou fundo de estabilização por conta de estabilização, o que, na prática, não faz qualquer diferença.

10. Disponível em: <<https://bit.ly/3KJ99ri>>.

11. Reconhece-se que a adoção peca no quesito “fundamento”, mas é o único numerário disponível: ou seja, ou ele ou nada.

_____. **Subsídios à proposta para reorientar a atuação do Fust durante o período de emergência de saúde pública decorrente da covid-19 (PL nº 2.388/2020)**. Brasília: Ipea, jul. 2020b. (Nota Técnica, n. 84). Disponível em: <<https://bit.ly/3MO0PaP>>. Acesso em: 13 mar. 2022.

_____. **PEC nº 10/2020**: sugestões sobre recursos suplementares à composição do orçamento de guerra. Brasília: Ipea, jul. 2020c. (Nota Técnica, n. 82). Disponível em: <<https://bit.ly/3KJ4LIQ>>. Acesso em: 11 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 ago. 1997. Disponível em: <<https://bit.ly/3MJEYSa>>. Acesso em: 11 mar. 2022.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 maio 2000. Disponível em: <<https://bit.ly/3kvbeMD>>. Acesso em: 11 mar. 2022.

_____. Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social (FS) e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/3OTwnhq>>. Acesso em: 13 mar. 2022.

_____. **Manual Técnico de Orçamento**: MTO 2021. Brasília: ME, nov. 2021a. Disponível em: <<https://bit.ly/3LCvzf3>>. Acesso em: 12 mar. 2022.

_____. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público**. 9. ed. Brasília: ME, nov. 2021b. Disponível em: <<https://bit.ly/38JhKgj>>. Acesso em: 12 mar. 2022.

_____. Lei nº 1.4.303, de 21 de janeiro de 2022. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2022. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 16, p. 1, 24 jan. 2022. Seção 1. Disponível em: <<https://bit.ly/3vYHpJH>>. Acesso em: 12 mar. 2022.

COADY, D. *et al.* **Automatic fuel pricing mechanisms with price smoothing**: design, implementation, and fiscal implications. Washington: IMF, Dec. 2012. (Technical Notes and Manuals, n. 12/03). Disponível em: <<https://bit.ly/3vYX2kn>>. Acesso em: 13 mar. 2022.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Chefe do Editorial

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Chefia

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Revisão

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques

Ana Clara Escórcio Xavier

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Brena Rolim Peixoto da Silva (estagiária)

Nayane Santos Rodrigues (estagiária)

Editores

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danielle de Oliveira Ayres

Danilo Leite de Macedo Tavares

Leonardo Hideki Higa

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL