

A INFLUÊNCIA DOS IMPOSTOS NA FORMAÇÃO DE PREÇOS DOS COMBUSTÍVEIS GASOLINA E DIESEL

Paulo Soares da Silva¹

1. INTRODUÇÃO

A produção de petróleo e seus derivados foi monopólio estatal até 31/12/2001. Durante este período a formação e a estrutura de preços dos combustíveis foram estabelecidas de acordo com as conveniências e necessidades do Estado brasileiro, sem levar em consideração as leis do mercado. Isto aconteceu, também, na importação dos derivados, em virtude do monopólio – que não permitia uma alternativa de mercado, que confrontasse as políticas do Estado para o setor, principalmente a referente a preços. Foi uma fase de intervencionismo puro, em que o Estado atuava como agente produtivo e estabelecia rígidas normas de distribuição dos produtos. Assim é que a estrutura de custos que compõe uma parcela substancial e importante de qualquer preço, no caso dos derivados de petróleo produzidos no Brasil, era uma verdadeira caixa preta. Até o último dia do ano de 2001, os preços eram estabelecidos por portarias ministeriais. Durante muito tempo, e até recentemente, o controle se dava em toda a cadeia, da produção até o consumidor. Essa política de controle oficial de preços do setor foi paulatinamente sendo desatada, até a liberação total nos dias atuais.

Por outro lado, a distribuição de combustíveis nunca foi monopólio; neste mercado sempre atuaram diversas empresas, mas com formas de ação que se pode dividir em duas etapas. Na primeira fase, a distribuição de combustíveis era feita através de um oligopólio, composto por poucas empresas distribuidoras, as quais podiam estabelecer seus preços de acordo com as suas conveniências de lucratividade, pois as normas estatais estabeleciam os preços na ponta do consumo. Nessa fase do oligopólio puro, as empresas distribuíam produtos homogêneos de origem monopolista. A segunda fase inicia-se em 1995, quando foi retirada a primazia na distribuição de combustíveis pelas grandes empresas do setor, e, a partir deste ano, foi autorizada a entrada de outras distribuidoras, tornando-se o mercado mais competitivo. É a partir da segunda fase da distribuição que tem início a liberação do mercado de combustíveis no País, culminando com a total quebra do monopólio estatal na produção e oferta de produtos derivados de petróleo (Emenda Constitucional nº 09 de 09/11/1995) e do oligopólio na distribuição.

2. O MERCADO E OS PREÇOS

Podemos definir três formas de estabelecer os preços:

- 1) **pelo mercado** – neste caso, a forma mais clássica e antiga, os preços são estabelecidos pela lei da oferta e da procura, e quando o ambiente é de competição monopolística – ou seja, existe um número relativamente grande de vendedores, que podem ser de produtos perfeitamente substitutos ou não tão perfeitos. Neste caso, o consumidor demandará os produtos que tenham os menores preços, e, assim, o mercado regulará o preço dos demais vendedores de acordo com o melhor preço que o mercado está disposto a pagar, o que não significa necessariamente, preços baixos;
- 2) **pelo custo de produção** – os mercados oligopolistas se utilizam muito desta forma de estabelecer preços. São mercados em que existem poucos vendedores, nos quais cada vendedor, individualmente, representa parcela importante da oferta do mercado. Assim sendo, uma alteração dos preços ou das quantidades por parte de uma das firmas levará a ações por parte das demais no sentido de se adaptarem à nova política criada. Neste tipo de mercado, os agentes vendedores têm as condições propícias para combinarem os preços. É um mercado que consegue o repasse de qualquer

¹ Economista, mestrando em Gestão Integrada das Organizações e professor da Faculdade de Ciências Econômicas e da Escola de Administração da UCSal.

elevação dos custos e, comumente, mantém as suas margens de lucratividades de acordo com os seus interesses;

3) **por prática monopolista** – é o mercado onde existe apenas um vendedor, um produto ou segmentação de produtos, sem substitutos e em que existem restrições à entrada de novas firmas. É um mercado em que o único vendedor não tem competidores. Neste caso, o vendedor tem absoluto poder de estabelecer os seus preços.

No Brasil, o setor de derivados de petróleo sempre foi monopólio estatal, portanto, os preços dos produtos sempre foram determinados pelo único vendedor, o Estado brasileiro, por meio de decretos e/ou portarias de acordo com a modalidade do momento.

A Emenda Constitucional nº 09 de 09/11/1995, que quebrou o monopólio estatal, deu autorização à União de contratar empresas privadas ou estatais para a exploração e produção de petróleo e seus derivados. Esta emenda ficou sem aplicabilidade até dezembro de 2001, quando uma nova emenda na Constituição definiu o modelo operacional de ordem econômica para o funcionamento da concorrência no setor de petróleo.

A Emenda Constitucional nº 33 de 11/12/2001 autorizou a União estabelecer contribuição social de intervenção de domínio econômico. Uma lei, respaldada nesta emenda, definiu a parcela de impostos federais que incidiria sobre a produção nacional e importação de derivados de petróleo (Lei 10.336 de 19/12/2001), denominada CIDE (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico), que substituiu a PPE (Parcela de Preço Específica). Esta lei introduziu uma parte importante da estrutura que forma os preços dos derivados, ao tempo em que estabeleceu as bases de mercado para as operações e entrada de novos agentes econômicos no setor, até então privativo de uma só empresa, ao tempo em que liberou os preços – que passaram a ser estabelecidos pelos diversos segmentos do mercado. Os segmentos distribuidores e revendedores já operavam em mercados de preços livres, isto é, não controlados pelo poder público.

3. A FORMAÇÃO DOS PREÇOS

No Brasil, para o setor de derivados de petróleo cada produto possui uma estrutura própria na formação de preços, estrutura esta determinada em função do modelo tributário incidente para cada produto. Assim é que a estrutura para formação dos preços da gasolina é diferente da do óleo diesel, que é diferente da do gás natural, que é diferente da do GLP, que é diferente das dos outros derivados voltados para a utilização como matéria-prima. O álcool hidratado, um combustível não derivado do petróleo, tem uma estrutura de formação de preço totalmente diferente de todos os derivados de petróleo.

A formação de preços de derivados de petróleo está distribuída por três áreas do ramo: 1) produção; 2) distribuição; 3) revenda.

A área de produção é concentrada basicamente em empresas de controle estatal, sendo que outras empresas privadas (Centrais Petroquímicas) foram autorizadas a comercializar produtos combustíveis que produziam por imposição dos respectivos processos produtivos de suas plantas industriais, mas que eram impedidas por força do monopólio constitucional e tinham que repassar a produção para o vendedor monopolista. Também foi normatizada a operação de formuladores de combustíveis líquidos (Lei 10.336 de 19/12/2001).

A formação de preços da **gasolina tipo A** e do **óleo diesel**, vendidos pela PETROBRAS, partem de um valor interno cuja estrutura é desconhecida. Todavia, uma regra de mudança nos preços foi publicada na página eletrônica da empresa em 03/04/02 e serviu de parâmetro para o aumento ocorrido em julho de 2002: a PETROBRAS reajustará seus preços de gasolina e óleo diesel, para cima ou para baixo, quando, nos 15 dias anteriores, a média dos preços internacionais (representados pelas cotações do Golfo americano convertidas para o real) tiver oscilado em percentual superior a 5% em relação à média dos 15 dias que antecederam a data da divulgação do reajuste anterior. Decorridos 30 dias de cada reajuste, a PETROBRAS avaliará o realinhamento de seus preços, ainda que o percentual, apurado conforme acima mencionado, permaneça abaixo de

5% (www.petrobras.com.br). Esta regra foi abandonada posteriormente com o advento do contrato de fornecimento, estabelecido pela PETROBRAS, em que são estabelecidas as formas de reajustes, com a regra de repasse de custos, sempre que a empresa assim estabelecer. A partir deste valor é formado o preço final do produto faturado pela empresa produtora nas vendas às distribuidoras, conforme estrutura a seguir:

FORMAÇÃO DO PREÇO DA GASOLINA TIPO A – EM 23/01/03

	ESTRUTURA	VALORES
A =	Preço Unitário Petrobrás	0,7574
B =	Cide LEI 10.336 19/12/2001	0,5517
C =	Preço com CIDE	1,3091
D =	ICMS NORMAL	0,4842
E =	Preço com ICMS NORMAL	1,7933
F =	Base de Cálculo do ICMS Subist.	2,8698
MVA = 1,6003		
G =	ICMS TOTAL	0,7748
H =	ICMS Subist. Por Litro	0,2907
I =	Preço Final Petrobrás	2,0840

FONTE: PETROBRAS/ANP

FORMAÇÃO DE PREÇO DIESEL – Em 23/01/03

	ESTRUTURA	VALORES
A =	Preço Unitário Petrobras	0,7903
B =	Cide LEI 10.336 19/12/2001	0,2424
C =	Preço com CIDE	1,0327
D =	ICMS NORMAL	0,3442
E =	Preço com ICMS Normal	1,3769
F =	Base de Cálculo do ICMS Subist.	1,5380
MVA = 1,1170		
G =	ICMS TOTAL	0,3845
H = E - B	ICMS Subist. Por Litro	0,0403
I =	Preço Final Petrobrás	1,4172

FONTE: PETROBRAS/ANP

Na “gasolina tipo A”, observa-se que 63,65% da estrutura que forma o preço do produto no vendedor são impostos; destes, 37,18% é a parcela do ICMS, imposto estadual; o restante, 26,47%, é a CIDE, imposto federal, que cobre o PIS/COFINS mais uma parcela não definida, que tem destinação específica conferida pela Lei 10.336.

No diesel, os impostos que formam a estrutura de preços, menores que na “gasolina tipo A”, totalizam 44,24%, sendo que o ICMS é responsável pela maior participação, 27,13%, para 17,11% dos impostos federais.

O regime tributário incidente sobre os derivados de petróleo substitui os de toda a cadeia produtiva. Os impostos incidem na produção, de fato um substituto nas demais áreas, distribuição e revenda.

Na distribuição, ocorre outra formação de preços, com estrutura totalmente diferente da produção. Nesta fase, os elementos que formam o preço são compostos de: a) custo da logística de armazenamento e movimentação; b) frete, se for o caso; e c) margem de distribuição.

No caso da gasolina, é nesta fase que é introduzida a mistura do **álcool anidro na gasolina tipo A**, para produção da **gasolina tipo C**, na proporção de 25% do volume de **gasolina tipo C**, que é distribuída à rede de revenda (postos de abastecimento) ou a consumidores finais. No caso da formação do preço do óleo diesel na distribuição, observa-se que os elementos que estruturam o

preço são os mesmos que formam a gasolina C. O produto é repassado à rede de revenda e consumidores finais, sem alteração de sua composição original, como no caso da gasolina tipo A.

Observa-se que a estrutura de formação de preços no mercado de distribuição é do tipo Preço de Primeiro Grau, ou preço de reserva do cliente. Segundo Pindyck e Rubinfeld, “[...] o ideal seria a empresa poder cobrar um preço diferente de cada um de seus clientes [...]”. E conclui “[...] que, o preço cobrado, deveria ser o máximo que o cliente estivesse disposto a pagar por cada unidade adquirida [...]”. Os autores afirmam ainda que “[...] o preço de reserva do cliente é uma prática perfeita [...]”.

Diferente da primeira fase da distribuição, na qual imperava um oligopólio de distribuidoras, atualmente este mercado, com a entrada de inúmeras empresas de distribuição, tornou-se o que a ciência econômica classifica de atomizado. A concorrência implica em uma formação de preços do tipo personalizada, conforme Pindyck/Rubinfeld com sua definição de preço de reserva ao cliente e fundamentação.

Na área de revenda, a estrutura que forma os preços finais de venda ao consumidor é função do mercado. Isto é, existem mercados extremamente concorrentes como os das grandes cidades e os oligopolizados e/ou monopolizados, como os de algumas cidades médias e pequenas, onde existe um reduzido número de postos revendedores ou, até mesmo, apenas um único revendedor, cuja condição de impor preços com margens elevadas é uma prática econômica conhecida.

4. CONCLUSÃO

Conclui-se que a formação de preços de combustíveis derivados do petróleo é extremamente carregada em sua estrutura de uma parcela expressiva de impostos, o que tem causado uma enorme deformação na formação destes preços, e é a origem de toda a discussão em torno dos preços deste segmento.

Para reflexão, o ICMS é cobrado sobre valores incluindo a CIDE, e que no caso da gasolina tipo A, é cobrado o imposto sobre um valor de R\$ 2,8698 por litro – o que equivale à cobrança de impostos sobre a gasolina C, que o governo estadual estabelece seja vendida ao consumidor final a um preço bem abaixo daquele pelo qual é cobrado o ICMS. No caso do óleo diesel, o preço que o governo estadual estabelece como parâmetro para cobrança do imposto é de R\$. 1,5380 por litro.

O governo estadual fixa alíquotas para o ICMS na base de 25% para o óleo diesel e de 27% para a gasolina tipo A. Entretanto, estabelece um índice denominado Margem de Valor Agregado - MVA, que, de acordo com a sua conveniência, pode vir a aumentar a incidência do IMPOSTO ESTADUAL quando bem lhe interessar, sem que para isto tenha que elevar a alíquota nominal.

5. REFERÊNCIAS

ASSEF, Roberto. **Guia Prático de Formação de Preços**. Rio de Janeiro: Campus, 1997, 100 p.

BAHIA-RICMS. Governo do Estado da Bahia. Disponível no site <http://www.revistatributaria.com.br/produtos.asp>

BRASIL. Ministério da Fazenda e Ministério de Minas e Energia. Leis, decretos e portarias disponíveis nos sites: <http://www.fazenda.slz.ma.gov.br>; e <http://www.mme.gov.br/>

CALMBACH, Guilherme Von. **Microeconomia**. PUC do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Fórum, 1969, 128p.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL - 1988.

DON R. Hansen & MARYANNE M. Mowen. **Gestão de Custos-Contabilidade e Controle**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001. 783 p.

PINDYCK, Robert S & RUBINFELD, Daniel L. **Microeconomia**. São Paulo: Makron Books, 1999. 789 p.

Site [http:// www.anp.gov.br/](http://www.anp.gov.br/) ANP - Agência Nacional de Petróleo.

Site [http:// www.br.com.br/portalbr](http://www.br.com.br/portalbr) - Petrobrás Distribuidora.

Site [http:// www.petrobras.com.br](http://www.petrobras.com.br) – Petrobrás.