

A formação de preços dos derivados de petróleo no Brasil

Márcio Werner Lima Sathler ()
e Maurício Tiomno Tolmasquim (**)*

1 - Introdução:

O preço dos derivados de petróleo se apresenta como item importante de análise uma vez que o petróleo se constitui na principal fonte energética do mundo, com um mercado bastante organizado e globalizado, sendo responsável por conflitos inter e intra-regionais, geração de políticas de desenvolvimento, inversões de capital para o setor produtivo da economia. Assim, o petróleo se constitui, ainda hoje, em um dos grandes dinamizadores do progresso econômico das nações.

Nesse contexto, o fator preço aparece como principal instrumento de articulação e tomada de decisões dentro das empresas que compõem o setor petróleo, atuando como balizador das políticas e estratégias que devam ser implementadas.

O preço do petróleo e de seus derivados reflete, em última instância, no comportamento do setor, evidenciando os movimentos e ações das empresas atuantes nesse mercado, tendo suas variações impacto relevante sobre os consumidores finais que determinam suas demandas muito em função dos preços que são praticados.

O comportamento dos preços dos derivados, em especial os da gasolina e do diesel, tem condicionado em grande medida as oscilações dos índices de preços ao consumidor, na medida em que o Brasil experimenta grande parte de seu sistema de distribuição de bens através do sistema rodoviário, onde impactos positivos nos preços dos derivados são, em certa medida, repassados ao preço final dos produtos.

No país, a questão dos preços dos derivados tem adquirido uma relevância expressiva notadamente na última década, tendo em vista as mudanças que vêm ocorrendo no setor petrolífero, com um processo cada vez maior de abertura à inserção do capital externo, consubstanciado com um novo enfoque na política de preços, em linha com o comportamento dos preços praticados internacionalmente.

A base ideológica para a implementação do processo de abertura e desregulamentação do setor está intimamente ligada à adoção no Brasil das orientações internacionais sobre a necessidade de que a economia seja regulada pelos mecanismos de mercado, e não mais através da ação do Estado.

Em grande medida, a formação dos preços dos derivados de petróleo no Brasil foi implementada por ações diretas do Estado, contando com essa prerrogativa para promover, através de mecanismos de ajustes de preços, políticas macroeconômicas de crescimento e desenvolvimento social.

A condução desse processo ao longo dos anos acabou por evidenciar uma sistemática de preços bastante complexa, com o Governo buscando atender a objetivos específicos muitas vezes conflitantes, tais como o de desenvolver determinados setores industriais, financiar o incremento da oferta de petróleo, remunerar investimentos, arrecadar tributos, assegurar o abastecimento nacional, estimular a prática de fontes alternativas de energia, dentre outras.

A gradativa abertura do setor para as forças de mercado enseja uma nova estrutura de preços não mais como objeto de intervenção direta do Estado sobre o setor mas, de certa forma indireta, pressupondo um grau de instrumentalidade estatal muito eficaz, o que demanda algum tempo e um alto índice de capacidade técnica.

Assim, o presente artigo tem por objetivo analisar a política de formação de preços de derivados básicos de petróleo no Brasil (gasolina, diesel, GLP, QAV, óleo combustível e nafta petroquímica),

ocorrida no início dos anos 90, e seus impactos sobre os principais agentes setoriais: consumidores, Governo e Sistema Petrobras.

II - O Antigo Sistema de Preços de Derivados no Brasil:

a) Estrutura dos Preços dos Derivados

O preço de venda ao consumidor é composto de uma agregação de diversos preços praticados ao longo da cadeia composta pela atividade de refino, distribuição e revenda. Cada um desses preços possui componentes diversos, que são alterados com as mudanças nas políticas de formação de preços. A estrutura dos preços apresentados abaixo, em termos de seus componentes, estão definidos para o sistema de formação de preços vigente em 1992, período imediatamente anterior ao processo de abertura.

Entendia-se o preço de realização da refinaria (PR) como sendo o preço do derivado formado a partir de seu custo de refino (CRf), incluído o custo do petróleo(1) e gastos operacionais e administrativos para gerar o derivado, adicionado da margem relativa à atividade de refino (MRf).

Uma vez que se agregava ao preço de realização os impostos, contribuições sociais e royalties (IM) mais as parcelas relativas ao FUP (UP), tínhamos o preço de faturamento da refinaria às empresas distribuidoras (PF), ou seja, o preço efetivamente pago pelas distribuidoras às refinarias pelos derivados.

A partir daí, as distribuidoras ofertavam os derivados para os postos de abastecimento por valores capazes de cobrir seus gastos operacionais e administrativos (frete incluído) - CD, bem como com impostos (IM), adicionado de sua margem de retorno com a atividade (MD), resultando no preço de faturamento da distribuidora (PD).

O preço de venda ao consumidor (PV), por sua vez, era composto da agregação ao preço da distribuidora dos custos da revenda (CR), bem como os impostos (IM) e margens da revenda (MR).

Assim, a relação dos preços que formavam o preço de venda ao consumidor era a seguinte:

$$PR = CRf + MRf \quad (1)$$

$$PF = PR + UP + IM \text{ (ICMS, PIS, COFINS, Previdência Social, IOF e Royalties)} \quad (2)$$

$$PD = PF + MD + CD + IM \text{ (ICMS, PIS, COFINS, IOF)} \quad (3)$$

$$PV = PD + MR + CR + IM \text{ (ICMS, PIS, COFINS, Previdência Social, IVVC)} \quad (4)$$

b) A Equalização Nacional de Preços

A partir de 1978, o órgão regulador do setor petróleo equalizou o preço dos derivados em todas as localidades do país (não mais apenas a nível do atacado). Desse ponto em diante, todos os custos de transporte incorridos pelas companhias distribuidoras eram cobertos pelo regulador. A partir de então, os preços dos derivados deveriam ser praticados de igual forma ao longo de todo o país, sem variação de qualquer espécie.

Em novembro de 1984, o regulador instituiu um novo componente de preços, o Frete de Uniformização de Preços - FUP, para cobrir o custo de transporte e financiar o regime de equalização de preços por todo o país para a gasolina, diesel, GLP, querosene e combustível de aviação. O FUP era um componente de preços incluído somente nos preços da gasolina, diesel e lubrificantes, fazendo com que seus consumidores tenham pago pelos custos de transportes de todos os demais derivados e não apenas por aqueles que utilizavam.

A Petrobras vinha administrando os recursos que permitiam a equalização dos preços dos derivados. Com os recursos arrecadados, a Petrobras primeiro ressarcia as companhias distribuidoras pelo custo do transporte incorrido por elas e repassava os recursos na intenção de subsidiar o álcool.

Assim, o que restasse desses recursos, se suficiente, era usado para cobrir seus próprios custos. Qualquer diferença entre a montante arrecadado e o montante devido aos vários agentes - companhias distribuidoras, transportadores e a própria Petrobras - entravam para uma conta, denominada Conta Derivados, junto ao órgão regulador, embora fosse esperado que não houvesse diferença.

c) A Presença de Subsídios Cruzados

Após a primeira crise do petróleo (1973), a política de preços dos derivados no Brasil foi primordialmente intencionada para desenvolver o uso de fontes alternativas de energia, estimular a distribuição de renda, ao permitir que as famílias mais pobres tivessem acesso a uso de fontes de energia mais limpas e eficientes, ajudar a desenvolver as partes menos industrializadas do país que distam dos grandes centros produtores, encorajar o desenvolvimento de certos setores industriais, fornecer recursos para o Governo e ajudar a reduzir a inflação.

O uso de preços dos derivados como um instrumento de política econômica, implícito no Decreto-Lei 1599 de 1977, levou a que os preços fossem fixados em níveis diferentes dos típicos de um mercado puramente competitivo, isto é, a níveis que refletissem seus respectivos custos marginais.

Os recursos usados para subsidiar o consumo de alguns dos derivados era garantido pela receita extra derivada de sobrepreços arrecadados sobre outros derivados. Esses subsídios e sobrepreços eram determinados a nível dos preços de realização para que não houvesse necessidade de se cobrar tributos para tal. A Petrobras atuava como um intermediário em todas essas transferências de renda entre os consumidores. Onde o subsídio cruzado foi instituído, o total de recursos necessários para cobri-lo deveria ser igual as receitas derivadas dos sobrepreços instituídos sobre os outros derivados. A participação de cada derivado dependia das distorções de preços e de sua posição na demanda total.

As transferências de renda entre os consumidores de diferentes derivados podem ser realizadas mesmo se o preço de realização for igual ao custo médio de importação, porque o preço relativamente alto de alguns derivados pode gerar recursos usados para subsidiar outros derivados. O preço de realização do GLP, óleo combustível, nafta petroquímica e combustível de aviação foram, por longo tempo, menores que seus respectivos custos de oportunidade.

O aumento do preço doméstico da gasolina, por sua vez, foi primeiro de tudo um meio de prover recursos para o subsídio de outros derivados. Segundo, ajudou o governo brasileiro a dar suporte à política de substituição da gasolina pelo álcool como combustível automotivo.

Quatro tipos de subsídios estavam presentes nos preços dos derivados no início dos anos 90. Primeiro, o subsídio cruzado envolvendo os consumidores de gasolina e diesel em relação aos consumidores de GLP e nafta, com base nos preços de realização. Segundo, o subsídio cruzado dos custos do transporte entre os consumidores de combustíveis automotivos e os consumidores de outros derivados, apoiados pela arrecadação da FUP. Terceiro, o subsídio cruzado entre os consumidores de combustíveis automotivos que vivem perto das refinarias e os que vivem em áreas mais afastadas, também apoiados pela FUP. Quarto, o subsídio cruzado entre os consumidores de gasolina e diesel em relação aos consumidores de álcool automotivo, apoiados por parte das arrecadações da FUP e por um *mark-up* no componente transportes dos preços da gasolina e diesel.

d) As Contas Petróleo, Derivados e Álcool

A remuneração da Petrobras era definida através de legislação específica, que previa a figura de ressarcimento para os ajustes necessários entre o preço fixado para os derivados no mercado interno e as flutuações ocorridas com o petróleo no mercado internacional.

Até junho de 1983 a Petrobras incorria em perdas causadas pelos movimentos da taxa de câmbio estrutural, uma vez que a taxa oficial de câmbio era desvalorizada de acordo com a inflação, ao

passo que a taxa de câmbio estrutural não acompanhava esse ritmo, estando sempre defasada em relação à taxa oficial. Assim, qualquer ganho/perda devido aos movimentos de preços do petróleo no mercado internacional poderia ser considerado pela Petrobras, através do órgão regulador, com o uso de recursos arrecadados sobre os preços dos derivados.

Todavia, a partir de junho de 1983, as perdas causadas pela adoção da taxa de câmbio estrutural passaram a ser absorvidas diretamente pela Petrobras, entrando como créditos/débitos da companhia junto ao órgão regulador.

Sendo assim, a Petrobras apresentava mensalmente ao regulador relatório das diferenças de custos e despesas ressarcíveis, onde convencionou-se chamar o lançamento destes valores, a crédito e a débito da Petrobras, de Conta Petróleo, na qual eram alocadas:

diferenças entre o custo *cif* efetivo do petróleo importado apurado na data do seu embarque no exterior e o custo *cif* adotado pelo regulador, recebido pela Petrobras quando da venda de seus produtos;

diferenças cambiais relativas a taxa de câmbio fixada pelo Banco Central na data do embarque do petróleo importado e a adotada pelo regulador

diferenças entre o custo de importação do petróleo importado para as refinarias particulares e o preço estabelecido pelo regulador.

A Conta Derivados, por sua vez, vem sendo escriturada desde 1984, devido as eventuais insuficiências de recursos da FUP para cobrir os custos do regime de equalização, suportadas pela Petrobras. Parte do déficit resultante foi devido à transferência de renda para o Governo, relativo a insuficiências na atualização de tarifas regulares para a atividade de transporte.

Assim, em alguns anos, o balanço na conta Derivados não apresentava relação com a realidade uma vez que eram computados baseados numa subestimação do custo de transporte por via marítima e dutoviária. As tarifas insuficientes prejudicaram, por exemplo, um maior desenvolvimento do sistema de dutos da Petrobras e assim a eficiência do sistema de distribuição do país, contribuindo para o aumento de volume desta Conta Derivados.

A situação só não foi ainda pior visto que o monopólio estatal do petróleo e a presença da Petrobras, como única companhia concessionária na execução deste monopólio, facilitaram o trabalho do Governo em implementar o regime de equalização dos preços dos derivados.

Primeiro, porque o controle das operações de transporte era simplificado uma vez que a maior parte das toneladas por quilômetro envolvidas no transporte de derivados eram realizadas por uma única companhia, com isso reduzindo a possibilidade de fraude.

Segundo, porque a Petrobras também gerenciava, em nome do Governo, os repasses para as poucas distribuidoras existentes à época (5 distribuidoras controlavam entre 86 e 92 por cento do mercado interno de derivados).

A Conta Álcool foi originalmente criada em janeiro de 1981 com a finalidade de registrar todas as receitas e despesas incorridas pela Petrobras com a comercialização do álcool, pois era entendimento do Governo que a Companhia não poderia ter lucro nem prejuízo por exercer a função reguladora do abastecimento de álcool carburante. Além destes, eram contabilizados os subsídios ao consumidor de álcool hidratado e à indústria alcoolquímica.

Na realidade, os saldos dessas três Contas consolidam-se em uma só, uma vez que representam dívidas do Governo Federal para com a Petrobras.

Até dezembro de 1987 os saldos mensais das contas foram acumulados em valores históricos e, a partir de janeiro de 1988, por determinação da CVM (Comissão de Valores Mobiliários), sobre esses saldos passou a incidir correção monetária.

O aumento dos créditos da Petrobras na Conta Petróleo de 1989 em diante, é uma clara evidência que o preço de realização e, em última instância, o Preço Médio de Realização (PMR), entendido como a média (em litros) dos preços de realização dos derivados básicos ponderados pelos respectivos volumes de vendas da Petrobras para atender o mercado interno, não estava sendo fixado de acordo com as regulações.

III - O Novo Sistema de Preços de Derivados no Brasil

O processo de mudança na sistemática de formação dos preços dos derivados de petróleo no Brasil, de um modelo de regulação governamental de preços para um sistema de vinculação do preço interno ao preço internacional, ocorreu num contexto econômico mundial bastante singular, onde o ideário liberal e globalizante, com seu modelo de privatizações, flexibilizações e abertura de mercado, impactou diversos países por todo o mundo, tendo sido amplamente desenvolvido no Brasil. A abertura dos mercados diminuiu o controle governamental sobre as estruturas econômicas do país, a favor do mercado, em prol de uma suposta maior eficiência.

Diversas medidas internas foram implementadas no sentido de se alterar a estrutura de preços até então vigentes, com a instituição de novas políticas tais como a desqualização regional de preços, vinculação do preço de realização ao preço internacional, redução das Conta Petróleo, Derivados e Álcool, dentre outras, influenciando no comportamento dos preços dos derivados a partir desse movimento.

A desregulamentação de preços de derivados começou a tomar impulso a partir de março de 1990, quando os preços da gasolina, diesel e álcool hidratado passaram a ser fixados em níveis máximos vigentes para todo o país. Assim, embora continuassem ainda equalizados, tornou-se possível aos postos de revenda a concessão de descontos aos consumidores.

O primeiro passo no sentido de desqualizar os preços destes derivados foi dado em novembro de 1991, com a incorporação dos fretes de entrega entre as bases de distribuição e os postos revendedores nos preços de distribuição da gasolina, diesel e álcool hidratado. Assim, o custo de transporte passou a fazer parte integrante do preço destes combustíveis, deixando de ser ressarcido às distribuidoras com os recursos gerados pela FUP.

Todavia, o passo mais importante para a liberação de preços foi dado pela publicação das Portarias Interministeriais nºs 3, 4 e 5, complementadas pela Portaria ANP nº 110, todas de 27 de julho de 1998, rompendo definitivamente com a estrutura anterior de preços.

A Portaria Interministerial nº 3 estabeleceu o regime de preços liberados para o petróleo e disciplinou os preços dos derivados considerados básicos (gasolina, diesel, GLP, QAV, óleo combustível e nafta petroquímica) segundo novos critérios, regulamentando o artigo 69 da Lei 9.478/97, conhecida como a "Lei do Petróleo".

Os preços de realização das refinarias da Petrobras para esses derivados foram indexados aos preços médios mensais no mercado US Gulf ⁽²⁾ (exceto GLP que foi indexado aos preços Mont Belvieu - Texas) e à cotação do dólar. Os preços de faturamento das refinarias para esses derivados foram fixados em reais pelo Governo e, em princípio, não deveriam variar, exceto quanto ao QAV, que ficou indexado ao preço de realização e, portanto, variando mensalmente, e à nafta petroquímica, que ficou indexada a uma fórmula paramétrica introduzida em 1995, apresentada abaixo, também variando mensalmente (ANP, 1998):

$$PN = . cif nafta + (1 -) . (1.15 . cif Petróleo), \text{ onde:} \quad (5)$$

é participação da nafta importada no consumo interno

Nas refinarias da Petrobras, os preços de realização passaram a ser atualizados no dia primeiro de cada mês, de acordo com a fórmula abaixo, dados os custos (CRf) e a margem de retorno da atividade de refino (MRf):

$$PR_n = PR_{n-1} * (CM1/CM2) * (C1/C2), \text{ sendo:} \quad (6)$$

PR_n = preço de realização do derivado nas refinarias produtoras no mês de faturamento (mês n);

PR_{n-1} = preço de realização do derivado nas refinarias produtoras no mês anterior ao de faturamento (mês n-1);

CM1 = cotação média do derivado no mercado US Gulf verificada no período de 24 do mês n-1 a 25 do mês n-2. As cotações dos derivados serão aquelas informadas pela publicação Platt's.

CM2 = cotação média do derivado no mercado US Gulf verificada no período de 24 do mês n-2 a 25 do mês n-3.

C1 = cotação de venda do dólar norte-americano, divulgada pelo Banco Central, no penúltimo dia útil do mês n-1;

C2 = cotação de venda do dólar norte-americano, divulgada pelo Banco Central, no penúltimo dia útil do mês n-2;

A estrutura de preços de petróleo e derivados para as refinarias privadas passou a ter tratamento específico, conforme dispõe a "Lei do Petróleo".

Os preços de faturamento da refinaria nas fontes produtoras incluem o PIS/COFINS e o ICMS; todavia, este último será acrescido ao preço conforme a alíquota estabelecida pelos estados.

A diferença entre o preço de realização e o de faturamento da refinaria (salvo os impostos PIS, COFINS e ICMS) passou a ser designada Parcela de Preço Específico ou PPE.

A função da PPE é a de garantir expressiva parcela de arrecadação para o Governo permitindo-lhe (i) cobrir os subsídios cruzados (ii) os subsídios do álcool; (iii) os subsídios ao transporte em regiões remotas; (iv) eventuais flutuações no mercado internacional de petróleo e/ou na cotação do real que, por decisão do Governo, não fossem transferidas para o consumidor e (v) o ressarcimento dos créditos da Petrobras, decorrente de saldos das Contas Petróleo, Derivados e Álcool.

Quanto a este último item, a ANP (Agência Nacional do Petróleo), através de sua Portaria nº 110, deixou de reconhecer qualquer crédito/débito decorrente de preços de importação de óleo cru ou derivados feitos pela Petrobras, ou seja, a partir da data de vigência da Portaria, o Governo não mais deveria incorrer em débito junto a Petrobras por conta de eventuais diferenças a respeito de taxas de câmbio praticadas, nem por insuficiências de recursos para cobrir os custos do regime de equalização, uma vez que o mesmo dispositivo legal promoveu a extinção da FUP. A parcela da PPE a ser arrecadada serviria para ressarcimento junto à Petrobras do saldo já existente na conta Petróleo, Derivados e Álcool, bem como manter a política de subsídios cruzados ainda vigentes.

A razão entre os preços de realização e o preço de faturamento da refinaria de cada derivado, após a edição da Portaria, evidenciou os produtos com preços acima do mercado internacional (basicamente gasolina e diesel) e aqueles bem abaixo do mercado (basicamente GLP e nafta) sinalizando ainda a prática de subsídios cruzados, ou seja, para estes derivados, a PPE apresentou valores negativos, cobertos por uma arrecadação compensatória da PPE junto à gasolina e diesel.

O Governo ainda subsidia quase a metade do valor do GLP, do QAV e do álcool, apesar destes subsídios terem sido substancialmente reduzidos e/ou destinados apenas a atendimento a regiões mais remotas do país.

Com a instituição da PPE e a conseqüente redução dos ressarcimentos e subsídios que a mesma deveria cobrir, esta passou a ser usada para cobrir o déficit do Governo junto à Petrobras, reduzindo significativamente o saldo das Contas Petróleo, Derivados e Álcool.

A Portaria Interministerial nº 3 propõe, em síntese, que os preços de realização nas refinarias produtoras de derivados de petróleo (gasolinas, diesel, GLP, nafta, querosene de aviação e óleos combustíveis de alto teor de enxofre - ATE e baixo teor de enxofre - BTE) sejam estabelecidos com base no mercado internacional e que variem mensalmente em função do comportamento das cotações desses produtos no mercado internacional, assegurando, entretanto, a manutenção dos preços de faturamento nas refinarias da Petrobras mediante compensação pela Conta Petróleo.

A partir daí, a nova relação dos preços que formam o preço de venda ao consumidor ficou estabelecido como:

$$PR_n = PR_{n-1} + CDI + VC \quad (7)$$

$$PF = PR_n + PPE + IM \text{ (PIS/COFINS + ICMS - substituição tributária da distribuição e revenda)} \quad (8)$$

$$PD = PF + MD + CD + CPMF \quad (9)$$

$$PRV = PD + MR + CR + CPMF \quad (10)$$

Onde: CDI = cotação do derivado importado

VC = variação cambial

PPE = Parcela de Preço Específico

CPMF = Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira

As parcelas referentes à Previdência Social, IOF e Royalties não mais incidem sobre a formação dos preços, todavia persiste o Imposto de Importação sobre os derivados.

A cobrança dos tributos passou a se dar nível do preço de faturamento da refinaria, sendo o ICMS acrescido de acordo com as diferentes alíquotas praticadas por cada estado. Tanto a cobrança do ICMS quanto a do PIS/COFINS passaram a contemplar a arrecadação para as atividades de distribuição e revenda, num sistema denominado de substituição tributária⁽³⁾. Assim, por exemplo, ao adquirir o combustível, as distribuidoras já estariam pagando antecipadamente pelos tributos incorridos sobre sua atividade-fim.

Quanto à CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira), a mesma incide sobre as atividades de distribuição e revenda.

O Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos (IVVC), arrecadado pelos municípios teve um curto período de vigência, até ser extinto em 1996.

A Portaria nº 4 definiu que "os preços máximos de óleo diesel nos postos revendedores situados fora da sede do município ou de área cidade de base de distribuição serão reduzidos de valor igual a R\$ 0,0040 por litro a cada 20 km percorridos, a partir da sede do município, no sentido da base supridora e acrescidos de igual valor em caso de movimentação em sentido oposto ao da base supridora" e acrescentou no inciso 3º do artigo 1 "ficam liberados os preços dos fretes, as margens de distribuição e revenda, observados os preços máximos de venda nos postos revendedores".

Já a Portaria nº 5 definiu as regras para o preço da gasolina automotiva, "ficando os mesmo sujeito ao regime de preços liberados, inclusive aditivada, nas unidades de comércio atacadista e varejista" bem como "os preços dos fretes e as margens de distribuição e revenda, observados os preços máximos de venda nos postos revendedores".

O processo gradual de liberalização de preços (desequalização regional, redução dos subsídios, vinculação do preço de realização ao preço internacional) ocorrido no país especialmente após a vigência da Lei do Petróleo é resultado da implementação de um conjunto de medidas de caráter político-econômicas que dominaram o debate interno nos anos 90, prevalecendo a adoção do ideário liberal, com posturas como abertura de mercados, dinamização da prática de privatização, dentre outras, objetivando inserir o Brasil no mundo globalizado e interligado pelos avanços na área de informática e comunicação.

Essa nova reorientação governamental para fixação de preços no mercado interno é baseada na noção de que a venda de derivados a níveis inferiores aos praticados internacionalmente levaria a que os produtores destinassem seus produtos para tais mercados, por experimentarem condições mais favoráveis. Assim, o estímulo à entrada de novos agentes no setor petrolífero nacional, notadamente de empresas internacionais, pode ser considerado como forte argumento para a mudança na estrutura de preços anteriormente vigente.

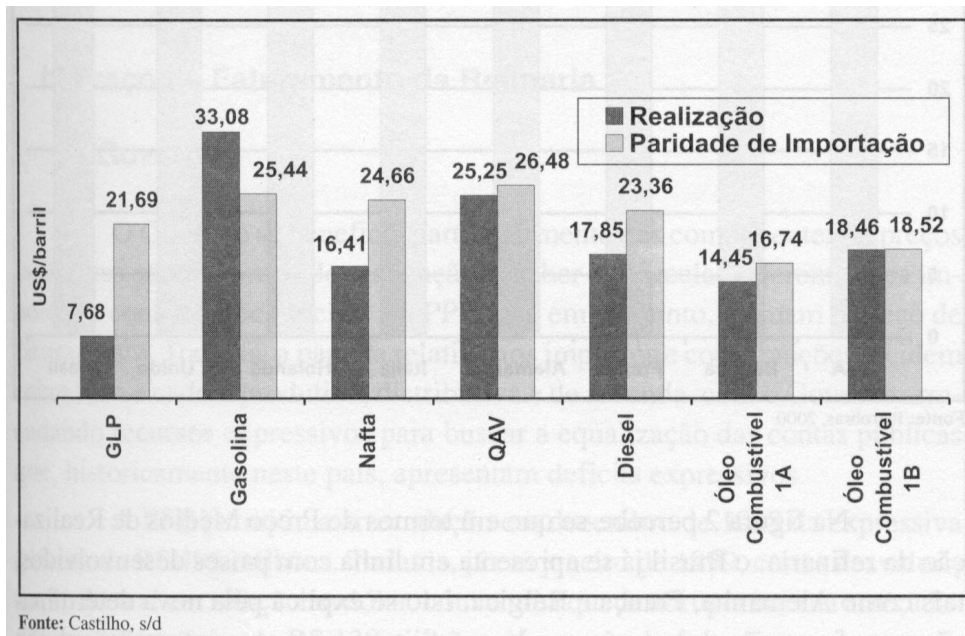
IV - As Consequências da Abertura sobre os Diferentes Agentes dado os Diferentes Tipos de Preços

a) Preço de Realização

Petrobras

A primeira consequência prática da nova legislação sobre preços foi terminar com a inércia dos preços de realização, fazendo-os variar de acordo com as oscilações de preços no mercado internacional e permitindo à Petrobras praticar preços de mercado para seus derivados. Para tanto, os preços a princípio tiveram que ser aumentados visto haver uma disparidade de preços entre o preço de realização e sua paridade de importação em junho de 1997, data de implantação da Lei 9.478/97 ou "Lei do Petróleo", conforme apresentado na figura 1 abaixo. Esta diferença deveria ser eliminada de acordo com a nova orientação econômica para o setor, para alinhar os preços internos aos preços internacionais.

Figura 1 – Preço de Realização dos Derivados e sua Paridade de Importação – junho/97 (US\$ 1,00 = R\$ 1,07).

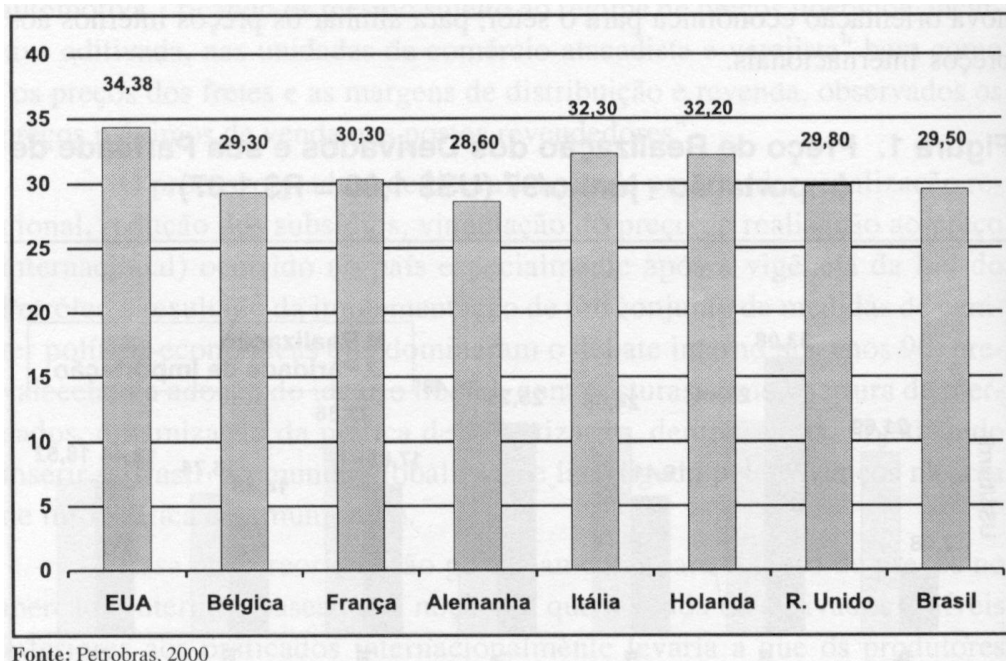


Uma análise da figura 1 permite visualizar que o preço da gasolina estava cotado em valores superiores aos internacionais, como política de subsídio aos outros derivados, especialmente ao diesel, cujo valor era cerca de 24 por cento menor do que seu similar importado. A análise desses dois derivados em particular (gasolina e diesel) é de extrema relevância visto representarem, em conjunto, cerca de 70 por cento do mercado de derivados.

Para que se possa visualizar melhor a evolução da questão dos preços de realização dos derivados no Brasil a partir da abertura do setor e da modificação do arcabouço legal que rege a matéria,

a Figura 2 apresentada a seguir relaciona o preço médio de refinaria no país com o custo médio alternativo de importação para o mês de janeiro de 2000.

Figura 2 – Preços Médios de Refinarias (PMR) e Custo Médio Alternativo de Importação (em US\$/bbl) em vários países



Na figura 2 percebe-se que em termos de Preço Médios de Realização da refinaria, o Brasil já se apresenta em linha com países desenvolvidos, tais como Alemanha, França e Bélgica. Isto se explica pela nova determinação para formação de preços, que buscou situar os preços internos em linha com os praticados internacionalmente.

A carga tributária média incidente sobre os derivados de petróleo no Brasil correspondia, em fevereiro de 2000, a 28 por cento do preço médio ao consumidor. A arrecadação do ICMS eram equivalente a 71 por cento do total da receitas de tributação dos derivados (Petrobras, 2000). Os municípios tem direito a receber, por lei, 25 por cento dos recursos arrecadados com o ICMS.

O desafio de se obter margens positivas, praticando preços do mercado americano com perfil de produtos de menor valor agregado e altos custos associados, dificulta a situação da Petrobras quando ocorre acentuada queda do preço dos derivados no mercado internacional. Todavia, uma vez que os preços internacionais aumentam e o custo da produção interna de petróleo se mantém ou declinam, a Companhia estará obtendo uma expressiva margem.

A questão cambial também se apresenta como de extrema relevância para a determinação do preço de realização, uma vez que os movimentos de desvalorização e/ou valorização da moeda nacional são refletidas diretamente em sua formação, através da fórmula apresentada no capítulo anterior. Assim, invariavelmente, a desvalorização da moeda leva a uma situação de aumentos dos preços internos e um agravamento do déficit na balança comercial brasileira, ainda fortemente dependente da importação do petróleo.

b) Preço de Faturamento da Refinaria

Governo

O Governo se beneficia particularmente dos componentes de preços incidentes sobre o preço de realização, a saber as parcelas referentes aos impostos e contribuições sociais e a PPE, que em conjunto, formam o preço de faturamento. Todavia, a parcela relativa aos impostos e contribuições incidem sobre toda a cadeia produtiva, distributiva e de revenda, com o Governo arrecadando recursos expressivos para buscar a equalização das contas públicas que, historicamente neste país, apresentam deficits expressivos.

A PPE permitiu a arrecadação em dezembro de 1998 da expressiva quantia de R\$ 495 milhões. Todavia, já em janeiro de 1999, com a desvalorização do real em relação ao dólar, houve uma queda abrupta em sua arrecadação que não passou de R\$ 130 milhões, já no mês de fevereiro, com o preço do petróleo internacional (Brent) atingindo US\$ 10,23 por barril.

Logo depois, em março de 1999, os preços do petróleo (e, posteriormente dos derivados) iniciaram escalada no mercado internacional, tendo atingido US\$ 27,00 em dezembro. A arrecadação da PPE ficou mais comprometida ainda, obrigando o Governo a sucessivos reajustamentos dos preços de faturamento dos derivados, tendo os mesmos ocorridos ao longo de 1999. O reajuste acumulado destes aumentos, entre fevereiro e agosto de 1999, foram da ordem de 62,3 por cento, ao passo que a inflação para o mesmo período, medida pelo IPCA do IBGE, foi de apenas 3,96 por cento (Jornal do Brasil, 99).

A Portaria Interministerial de 19 de abril de 1999 aprovou novos preços de faturamento para o óleo combustível a partir de maio, como também indexou esse produto ao mercado de Nova Iorque e instituiu o reajustamento mensal. A partir de junho do mesmo ano o reajustamento dos preços de faturamento da gasolina também passou a ser mensal.

Para o consumidor, ficou a indagação do porquê de com as baixas de preços no ano de 1998 para o petróleo e derivados no mercado internacional não houve redução do preço dos derivados internamente, mas com o aumento expressivo dos preços internacionais nos últimos meses de 1999 e em todo o ano de 2000, repasses sistemáticos tem ocorrido para o preço de venda ao consumidor. A explicação para tal procedimento se explica pela necessidade de o Governo Federal gerar superávits na arrecadação da PPE, para abater o saldo das Contas Petróleo, Derivados e Álcool junto à Petrobras. A União reconheceu, em julho de 1998, um débito de R\$5.820 milhões com a Petrobras.

c) Preço de Faturamento da Distribuidora

Petrobras

Com o fim do processo de equalização regional de preços, implementada por diversas medidas, conforme apresentadas no capítulo anterior, tais como a extinção da FUP, incorporação dos custos dos fretes no preços de venda dos derivados, dentre outras, modificações profundas deverão ocorrer sobre a estrutura e o custo de distribuição de derivados ao longo do país.

Inicialmente, os consumidores localizados mais proximamente às refinarias e bases de distribuição deverão se beneficiar de preços relativamente menores do que os consumidores das regiões mais remotas, uma vez que a distribuição seria onerada por expressivos custos de transporte.

Nesse sentido, para que essa parcela da população não seja prejudicada pela adoção dessa nova sistemática, deveria ser mantido o atual subsídio para o transporte a essas áreas, a qual deveria ser reencaminhada para apreciação e aprovação por parte do Congresso Nacional.

De acordo com a nova legislação não mais será permitida a existência de quaisquer formas de subsídios ao setor no país, a não ser que propostas nesse sentido sejam aprovadas pelo Congresso.

Esse subsídio poderia se dar pela implantação de um mark-up sobre o preço da gasolina, derivado consumido por camadas mais ricas da população, a ser administrado pela própria agência reguladora, e não pela Petrobras, que estaria desvinculada de vez deste tipo de função, não gerando mais qualquer tipo de Conta junto ao órgão regulador, uma vez que a companhia deve atuar como qualquer outra empresa do setor, de acordo com a nova determinação para o setor petróleo.

Por outro lado, o fim dos ressarcimentos dos custos praticados pelas distribuidoras no uso dos diversos modais de transporte poderia levar a uma maior eficiência e redução de custos no setor, beneficiando os consumidores a médio prazo.

As áreas abrangidas por esse subsídio seriam primordialmente áreas situadas no extremo Norte e na região Centro-Oeste, áreas de mais difícil acesso, onde não existe a presença de refinarias e de bases primárias de distribuição. A quase totalidade da população brasileira está localizada em uma faixa terrestre distante em até 100 km do litoral, daí as distribuidoras necessitarem apenas manter terminais de recebimentos nos portos para receber os derivados importados.

Governo

Com a entrada de novos agentes no setor de distribuição, atraídos pela liberação dos preços, a competição entre as empresas distribuidoras se acirrou ainda mais. A princípio, este movimento suscitou em uma redução nas margens, com repasses menores de preços aos revendedores.

Todavia, esta prática de descontos muitas vezes estava vinculada a atividades fraudulentas, com a fixação de preços a níveis mais baixos sendo apenas possíveis com a adulteração de derivados, através da adição de solventes, da mistura de combustíveis com água, dentre outras; várias dessas novas empresas foram acusadas desta prática e multadas pela ANP.

A questão dos tributos incidentes sobre o setor de distribuição levou a sérios entraves ao desenvolvimento do setor, conforme descrito a seguir. As empresas distribuidoras líderes, através de seu sindicato (Sindicom) reconhecem que não será possível liberar o mercado sem que se acabe com as sonegações no setor. O que ocorria é que parte das empresas entrantes conseguiam liminares judiciais alegando que o recolhimento antecipado do ICMS e do PIS/COFINS na refinaria seria inconstitucional, uma vez que o fato gerador⁽⁴⁾ do tributo ainda não havia ocorrido.

Quanto ao ICMS, as distribuidoras também alegavam que os derivados seriam ofertados à outros estados, no sentido de não serem obrigadas a recolher o tributo, pois o mesmo não incide sobre operações interestaduais, sendo cobrado apenas no estado de destino. Assim, as distribuidoras vendiam o derivado no próprio estado em que adquiriram os derivados, com isso, incorrendo em prática ilícita.

Com isso, tais empresas acabavam suspendendo o pagamento dos tributos, obtendo, assim, vantagens expressivas em relação às empresas líderes. Uma vez que as liminares eram julgadas, o que demandava algum tempo, e sendo tais empresas declaradas perdedoras, estas encerravam suas atividades e reabriam a empresa com um novo registro e razão social.

Assim, considerando-se uma carga de impostos e contribuições sociais incidente em cerca de 38 por cento do preço de faturamento da distribuidora e que a margem da BR Distribuidora, líder do mercado, por exemplo, se encontra entre 7 e 9 por cento, ficava praticamente inviável a concorrência. O que garantia ainda a posição das líderes era sua posição no mercado, baseadas em relações de fidelidade e de reconhecimento das marcas por parte dos revendedores.

Esta situação por sua vez, era incômoda também para o Governo, uma vez que deixava de arrecadar recursos expressivos, estimados na ordem de R\$ 1 bilhão e 700 milhões por ano (BR Distribuidora, 2000).

Para tentar regular o setor, a ANP, através da edição da Portaria nº 150, no mês de setembro de 1999, suspendeu a concessão de registros para a entrada de novas empresas, conhecidas como TRR's - Transportadores, Revendedores e Retalhistas, que vendem para pequenos nichos de mercado, mas que, no conjunto, aumentaram expressivamente sua participação no mercado como um todo, tendo já atingido o segundo lugar, ao lado da Shell, com cerca de 20 por cento do mercado.

O Governo, numa tentativa de ordenar o mercado e reduzir a sonegação, editou a Medida Provisória 1.991, que começou a vigorar em junho de 2000, eliminando o sistema de substituição tributária para o PIS/COFINS, que passaria a ser arrecadado somente pela refinaria, com um alíquota superior, compensando a "perda" de arrecadação dos tributos nas atividades de distribuição e revenda. Com essa atitude, o Governo espera impedir o que ficou conhecido como "indústria de liminares" no setor de distribuição.

A respeito da adoção desta mesma sistemática para o ICMS, surge um problema: a arrecadação deste tributo é estadual, incidindo alíquotas diferentes em cada um deles. Assim, para que uma medida possa ser adotada nesse sentido, faz-se necessária a adoção de um convênio entre os estados para uniformização de alíquotas e de processos de arrecadação.

c) Preço de Venda ao Consumidor

Consumidores

Num primeiro momento, com a liberação dos preços ao consumidor e a eliminação quase total dos subsídios ao setor alcooleiro, que eram administrados pela Petrobras, o preço dos combustíveis, incluindo o do álcool automotivo, liberado em fevereiro de 1999, experimentou expressivos aumentos, acarretando um problema social grave, uma vez que grande parcela da população não pode acompanhar reajustes da magnitude das que foram implementadas, muito superiores, inclusive, à taxa acumulada de inflação.

Todavia, o repasse dos aumentos de preços para os consumidores finais não foi implementado em sua totalidade, uma vez que o país passa por um quadro econômico recessivo, o que inibe repasses de preços de grande magnitude, fazendo com que revendedores e setores dependentes desses produtos, como o de transporte de cargas por meio de caminhões, por exemplo, tivessem que comprimir sua margem de lucros para continuar atuando.

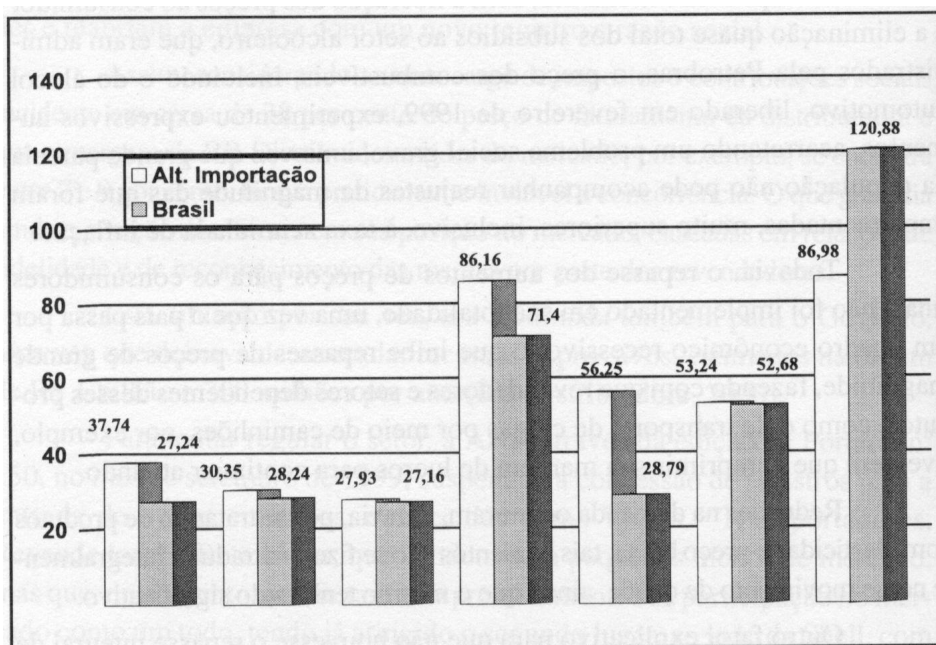
Reduções na demanda ocorreram, todavia, por se tratarem de produtos com elasticidade-preço baixa, tais aumentos não se fizeram traduzir integralmente nesse movimento de queda, ainda que o mesmo tenha sido significativo.

Outro fator explicativo para que não houvesse o repasse integral de preços foi o próprio movimento de competição via preços que os postos estabeleceram, embora o preço do petróleo mundial estivesse aumentando, com a prática de concessão de descontos.

Ao longo dos anos, os postos revendedores, uma vez livres para trocarem de marca comercial ou "bandeira", passaram a consumir das distribuidoras que forneciam a um valor mais acessível, para não serem obrigados a alterar sua margem. Todavia, a despeito de fornecerem combustível mais barato, muitas vezes tais empresas se beneficiavam do não recolhimento de impostos e da prática de adulteração do combustível, que em última instância, podem levar a sérios problemas mecânicos nos automóveis que fazem uso deste tipo de derivado.

A figura 3 apresentada abaixo, relacionando os preços de venda ao consumidor para cada derivado praticado no Brasil em fevereiro de 2000 vis a vis o custo alternativo de sua importação, retrata o que foi exposto ao longo de todo o estudo, com o preço da gasolina ainda em patamares elevados, subsidiando o GLP, nafta e QAV. O diesel, por sua vez, já apresenta uma certa relação de igualdade com o derivado importado.

Figura 3 – Preços ao Consumidor no Brasil e Custos Alternativos de Importação (em US\$/bbl)



Fonte: Petrobras, 2000

Governo

Um impacto positivo sobre o preço de revenda dos derivados em termos de redução de valor, poderá ocorrer com um controle mais efetivo por parte dos setores de fiscalização da ANP, com o apoio do CADE, quanto a formação de cartéis, em algumas localidades, entre postos revendedores para fixação de preços a níveis mais altos do que os deveriam ser praticados, prática esta socialmente injusta, que deve ser punida com rigor, inclusive com a adoção de medidas profundas como a imposição de multas de valores expressivos e, no limite, com o fechamento dos postos que reiteradamente estiverem incorrendo nesse tipo de operação.

Como afirmado anteriormente, alguns postos revendedores incorrem na prática de compra de combustíveis de distribuidoras que praticam a adulteração, visto poderem aumentar o seu retorno. Todavia, estes postos vinculam seu nome à marca comercial de outras distribuidoras que, não necessariamente, são as mesmas da origem da compra. Essa situação gerava que distribuidoras idôneas muitas vezes tivessem que responder por combustíveis que não haviam distribuído, gerando desgaste de sua imagem sobre os consumidores.

Para tentar reverter esse quadro, a ANP editou a Portaria nº 116, em julho de 2000, afirmando que "caso o revendedor varejista opte por exibir a marca comercial do distribuidor de combustíveis derivados de petróleo (...) deverá vender somente combustíveis fornecidos pelo distribuidor detentor da marca comercial exibida." Dessa forma, espera-se um maior poder de fiscalização governamental sobre o setor de revenda.

V-Conclusão

Por fim, o setor petróleo vive um processo de transformações sem precedentes na história recente deste país. Todas as áreas integrantes do setor foram de certa forma impactadas pelas mudanças advindas da nova legislação reguladora do setor. E a questão da sistemática de formação dos preços dos derivados não poderia ser excluída desse conjunto de mudanças. Nesse sentido, modificações profundas foram implementadas nessa área com reflexos setoriais, macroeconômicos, fiscais, dentre outros.

A presença de uma legislação mais transparente e sem muitos componentes certamente simplifica e agiliza o controle de preços por parte do órgão regulador. A possibilidade de entrada de

novos agentes no setor de exploração, produção e refino também pode levar a que o país garanta por um longo período o abastecimento de derivados no país. A liberação de preços e sua correspondência com os preços praticados internacionalmente fazem com que o mercado possa se movimentar mais livremente, apesar do setor petróleo conter especificidades tais que não o caracterizam como um mercado de bens comuns.

Todavia, a despeito desse cenário positivo, o que a prática de liberação de preços já realizada no país, efetivamente a partir da promulgação da Portaria Interministerial nº 3 em 1998, tem mostrado é que inúmeros problemas emergiram no setor, fruto de uma abertura acelerada e de o país não contar com um estrutura de planejamento eficaz que pudesse contemplar os possíveis impactos negativos advindos com a nova sistemática de preços.

O impacto da desvalorização cambial ocorrida em 1999, aliado ao aumento expressivo do preço do petróleo no mercado internacional, ainda perdurando até finais do ano 2000, de certa forma, têm sido os grandes responsáveis pela elevação significativa dos preços no mercado interno.

O impacto mais relevante dessa mudança é que o preço de venda ao consumidor teve uma elevação bastante rápida e expressiva ao longo dos últimos dois anos, se comparado ao comportamento inflacionário no mesmo período. Este tipo de comportamento se agrava se levamos em consideração que o país está inserido num contexto de baixo crescimento, com fortes impactos sobre o nível de emprego da economia, fazendo com que esse incremento não possa ser totalmente repassado ao consumidor final, tendo que ser absorvido pelos produtores, distribuidores e revendedores.

Este movimento faz com que se tenha uma margem não confortável para a cobrança da PPE, responsável pela concessão dos subsídios existentes e pela redução da Conta Petróleo, Derivados e Álcool.

O Brasil voltou sua nova política de formação de preços dos derivados para se posicionar em linha com o comportamento dos preços praticados internacionalmente, ainda que as condições internas de renda e emprego dificultem tal prática. Todavia, como já abordado, esse nova orientação econômica se justifica na medida em que o país se inseriu no contexto internacional de liberação de mercados e de abertura das economias nacionais, com a retirada do Estado do controle de certos setores em prol da presença e ação do livre mercado.

Um item preocupante e que precisa fazer parte da pauta de ações do Governo é o de permitir que as áreas mais remotas do país, notadamente as de mais baixa renda, não sejam prejudicadas por aumentos de preços em vista da redução dos ressarcimentos para a distribuição de derivados nestas áreas. Como justificativa de caráter social, é imperiosa a manutenção de incentivos para a distribuição nessas áreas.

A abertura às importações também deve ser bastante cautelosa e criteriosa para que não sejam inviabilizadas as ações de refino interno. De certa forma isto vem sendo feito com a liberação dos preços nas refinarias, que ajudam os refinadores a praticarem preços mais competitivos; todavia, com alguns derivados ainda não se encontram com os preços ajustados em relação à sua paridade de importação, é possível que muitas distribuidores possam optar pelas importações.

A entrada de novos agentes no setor de exploração e produção de petróleo no país poderá fazer com que o país garanta o abastecimento nacional no longo prazo, desde que o Governo regulamente corretamente o setor, para que o petróleo extraído no Brasil permaneça em nossos domínios e não seja totalmente exportado para as matrizes das multinacionais que já estão se instalando no país. A liberação de preços poderá fazer com que tais empresas se sintam estimuladas a permanecer no país.

O segmento da distribuição apresentou nos últimos dois anos uma situação complicada na medida que novos entrantes em busca de mercado recorreram a medidas não leais, deixando de recolher impostos e adulterando seus combustíveis, dentre outras práticas nocivas. Com isso, viram sua participação no mercado crescer de forma significativa, preocupando as empresas líderes do setor. Sendo assim, o Governo já tem se posicionado para reordenar o setor, com medidas mais severas. Todavia, a demora na adoção de atitudes mais concretas evidenciou a pouca prática do país em termos de estrutura regulatória sobre setores estratégicos da economia.

Um rígido controle e fiscalização sobre os postos revendedores também é fundamental, visto muitas vezes praticarem preços abusivos, baseados em acordos comerciais com seus próprios concorrentes, em prática de cartelização da atividade.

O processo de liberação de preços ainda está em curso, com medidas importantes a serem discutidas e posicionadas, tais como a substituição da PPE por outra forma de contribuição, posto que o Governo necessita cada vez mais de fontes de recursos para fazer face ao déficit público brasileiro, que atinge valores expressivos.

Discussões sobre a reforma tributária ora em curso no Congresso Nacional versam sobre a implantação de um imposto único sobre combustíveis automotivos (Imposto Seletivo), a incidir sobre a produção e/ou importação. Essa sistemática levaria a um situação mais eficaz quanto ao controle e fiscalização da arrecadação.

Finalmente, um dos problemas advindos da abertura do setor reside no fato de que combustíveis mais caros não necessariamente têm redundado em combustíveis melhores pois o país vem experimentando um crescimento vertiginoso de derivados adulterados e, portanto, de baixa qualidade e fraco desempenho. Associado aos baixos índices de crescimento do país e de seu precário sistema de distribuição de renda, é preocupante a forma como a abertura do setor está sendo conduzida, ainda mais em se considerando que tendencialmente não mais existirá qualquer proteção via preço às populações residentes em áreas mais remotas do país, notadamente as que dispõem de renda mais baixa no país.

Referências:

ANP. Petróleo e Derivados: Modernização e Desregulamentação. ANP, 1998.

Castilho da Silva, Marcelo. Desregulação dos Preços dos Derivados de Petróleo: Período de Transição. BR, s/d.

Jornal do Brasil. Gasolina subirá 9% no Sábado, 05/08/1999.

Petrobras. Boletim de Preços. Abast-MKC/Gemark/Seimp, fevereiro de 2000.

BR Distribuidora. Governo acende luz no fim do túnel - Medida Provisória começa a vigorar em junho, centralizando PIS/COFINS nas refinarias. Jornal do Revendedor, maio de 2000.

MATRIZ COMPARATIVA ENTRE O ANTIGO E O SISTEMA ATUAL DE FORMAÇÃO DOS PREÇOS DOS DERIVADOS NO BRASIL		
	ANTIGO SISTEMA	SISTEMA ATUAL
PREÇO DE REALIZAÇÃO	Regulado pelo Estado	Preço internacional e variação cambial
Equalização de Preços	Preços nacionalmente equalizados - FUP	Sistema de desqualização de preços
Impostos e Contribuições Sociais	Ao longo da cadeia produtiva	Substituição tributária pela refinaria
Subsídios Cruzados	Política de sobrepreços + FUP para cidades distantes	Subsídios amparado pela PPE, devem ser extinguidos com a liberação total dos preços
Contas Petróleo, Derivados e Álcool	Contas Petrobras junto ao regulador = taxa irreal de câmbio, falta de recursos da FUP e subsídios ao álcool	Devem ser zeradas com os recursos da PPE
PREÇO DE DISTRIBUIÇÃO	Margens de distribuição eram reguladas	Margens de distribuição liberadas
PREÇO DE REVENDA	Margens de revenda eram reguladas	Margens de revenda liberadas

(*) werner@br-petrobras.com.br (**) tolmasquim@ppe.ufrj.br

(1) Sobre o petróleo importado incidia também o imposto de importação (I.I.)

(2) Preço de referência do petróleo no mercado internacional baseado no preço praticado no Golfo do México.

(3) A lei pode atribuir a responsabilidade tributária a outra pessoa e excluir a do contribuinte.

(4) Fato gerador: é a situação definida em lei como necessária e suficiente à sua ocorrência.