



**A ABERTURA DO MERCADO DE ABASTECIMENTO DE COMBUSTÍVEIS:
A NOVA ESTRUTURA TRIBUTÁRIA E A EVOLUÇÃO DA DESREGULAMENTAÇÃO
DE PREÇOS**

Joyce Perin Silveira

Superintendência de Estudos Estratégicos - ANP

Abril de 2002

Resumo¹

A desregulamentação² do setor de abastecimento de combustíveis no Brasil iniciou-se na década de 90 e culminou com a abertura total do mercado em 1º janeiro de 2002. Tal processo contemplou, entre outros, a liberação de preços, margens e fretes em toda cadeia produtiva e a criação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) em substituição da Parcela de Preço Específica (PPE). Essas medidas foram necessárias para eliminar as distorções presentes no mercado, geradas pela existência de subsídios cruzados e ressarcimento de despesas de distribuição e transporte, de forma a permitir a equalização entre o produto nacional e importado, e conseqüentemente o desenvolvimento de um mercado competitivo. O objetivo dessa nota técnica consiste na descrição da estrutura tributária dos combustíveis e suas alterações recentes, bem como a apresentação da evolução da desregulamentação do setor, no que diz respeito, fundamentalmente, à formação de preços.

Introdução

O período compreendido entre o pós-guerra e meados dos anos 70 foi caracterizado por uma forte intervenção do Estado na economia, enquanto operador e regulador da indústria, principalmente nos setores de infra-estrutura.

A partir de então, a economia entra em colapso, apresentando altas taxas de inflação e desemprego, causando uma desaceleração em todos os indicadores de desempenho nos países. A ausência de uma resposta rápida para esse cenário, por parte da atividade de regulação econômica, fez com que falhas no controle do Estado fossem apontadas, emergindo uma nova postura quanto à interferência do Estado na economia (Chang, 1997).

¹ Trabalho submetido ao IX Congresso Brasileiro de Energia, que será realizado entre os dias 20 e 22/05/02.

² Para fins dessa nota técnica, abastecimento de combustíveis compreende as atividades de refino, importação/exportação, distribuição e revenda. Os combustíveis contemplados no presente trabalho são a gasolina automotiva, diesel e GLP.

Justamente neste contexto de insatisfação com o Estado na operação dos setores econômicos, combinado à necessidade de novos investimentos³ e o questionamento quanto à eficiência do monopólio, é que se inicia a era da desregulamentação. Esse processo foi motivado fundamentalmente pela busca do aumento de eficiência dos setores e ampliação das atividades, através de novos investimentos, sendo eles privado ou público.

No que concerne ao setor de abastecimento de combustíveis nacional, mesmo não sendo caracterizado por um monopólio natural, a presença de um único agente no refino e na importação/exportação de combustíveis⁴ adequava-se à necessidade do Estado enquanto operador das atividades.

Entretanto, a partir dos anos 90, para que houvesse a substituição do controle do Estado para uma economia voltada ao mercado, teve início a desregulamentação do setor, calcada fundamentalmente na liberação de preços, margens e fretes em toda cadeia produtiva e na criação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) em substituição da Parcela de Preço Específica (PPE).

Essas medidas, em sua maioria, implementadas durante a fase de transição para a abertura total do mercado, prevista na Lei 9.478/97, de 6 de agosto de 1997⁵, foram necessárias para eliminar as distorções presentes no mercado, geradas pela existência de subsídios cruzados entre combustíveis e para o ressarcimento de despesas de distribuição e transporte⁶, de forma a permitir a liberação das importações⁷ para que um mercado competitivo fosse factível.

Isso posto, o objetivo dessa nota técnica consiste na descrição da estrutura tributária dos combustíveis e suas alterações recentes, bem como a apresentação

³ As crises do petróleo nos anos 70 e o aumento das taxas de juros internacionais causaram um aumento do endividamento externo e, aliado à moratória mexicana, reduziu a capacidade de captação de recursos para a realização de investimentos.

⁴ As atividades de distribuição e revenda de combustíveis sempre apresentaram uma multiplicidade de agentes.

⁵ Inicialmente o período de transição estabelecido em Lei era de, no máximo, trinta e seis meses, contados a partir da data de publicação da Lei 9.478/97. A edição da Lei nº 9.990, de 21 de julho de 2000, prorrogou o período de transição para, no máximo, 31 de dezembro de 2001.

⁶ Após 31 de dezembro de 2001, qualquer tipo de subsídio deverá ser proposto pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e aprovado pelo Congresso Nacional.

⁷ Cabe salientar que as atividades de importação e exportação são sujeitas à anuência prévia por parte da ANP.

da evolução da desregulamentação do setor, no que diz respeito à formação de preços.

Para tanto, a nota técnica está composta em duas seções, além dessa introdução e considerações finais. A primeira seção, de natureza conceitual, descreve os tributos e contribuições incidentes sobre os combustíveis e suas formas de cálculo, bem como suas alíquotas, no caso de tributos *ad valorem* e valores, para o caso de tributos específicos⁸. As mudanças ocorridas desde o início dos anos 90 no marco regulatório, até a abertura total do mercado são tratadas na segunda seção. Adicionalmente, através de um exemplo numérico, mostrar-se-á as distorções que a Parcela de Preço Específica - PPE causava, inviabilizando a importação dos combustíveis, como exemplo o GLP, e impedindo que houvesse a extensão da liberalização das importações e exportações para os demais combustíveis, como gasolina e diesel.

CARGA TRIBUTÁRIA INCIDENTE NOS COMBUSTÍVEIS: CONCEITOS E ALÍQUOTAS VIGENTES⁹

Os tributos e contribuições sociais incidentes sobre os combustíveis são:

- i) Imposto sobre Importações (II);
- ii) Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS);
- iii) Contribuição para o Programa de Integração Social do Trabalhador e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP);
- iv) Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS);
- v) Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF) e;
- vi) Contribuição de Intervenção de Domínio Econômico (CIDE).

⁸ Nesse trabalho utiliza-se como referência, para todos os exemplos numéricos, a cidade de São Paulo.

⁹ Essa seção foi feita a partir de Schechtman *et al* (2001).

O Imposto sobre Importações é um imposto indireto¹⁰, incidente sobre os preços CIF dos produtos importados, porém, com alíquota zero, nas importações de petróleo e combustíveis, independente de sua origem.

O ICMS também é um imposto estadual indireto, porém não cumulativo¹¹, deduzindo-se o montante já pago nas operações anteriores. Equivale, em outros países, ao Imposto sobre valor Agregado (IVA). O fato gerador para o seu recolhimento no setor de combustíveis é a circulação de mercadorias dentro de um mesmo Estado ou entre Estados.

As alíquotas dos combustíveis podem diferir conforme o Estado e são estabelecidas no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ¹². Em geral, a base de cálculo do ICMS é o preço de venda das mercadorias, incluído o ICMS (denominado cálculo por dentro). O regime de cálculo utilizado para os combustíveis é o de substituição tributária. Esse regime consiste na nomeação de um contribuinte como responsável pelo recolhimento do ICMS devido por outros contribuintes da mesma cadeia produtiva. Como os preços de venda dos combustíveis estão liberados, o ICMS de substituição tributária (distribuição e revenda) recolhido pela refinaria pode ser calculado tanto com base em uma margem de valor agregado (margem de lucro presumido) estabelecida no Convênio ICMS 37/00 de 26 de julho de 2000 ou através da utilização de uma fórmula, definida no Convênio ICMS nº 139/01, de 19 de dezembro de 2001, a qual utiliza um preço de referência¹³ (preço pauta), definido pelos Estados, porém sujeitos à aprovação do CONFAZ.

Nas operações de importação¹⁴, o tributo arrecadado cabe ao Estado onde está localizado o estabelecimento importador. O ICMS incide somente sobre o valor

¹⁰ Impostos indiretos são aqueles em que ocorre o fenômeno da repercussão, ou seja, o contribuinte de direito, designado pela lei, transfere para o contribuinte de fato, consumidor final, a carga tributária.

¹¹ Os outros tributos e/ou contribuições quando aplicáveis, incidem unicamente quando da ocorrência de seus fatos geradores ao longo da cadeia, desde a produção à comercialização.

¹² Constituído pelos Ministros da Fazenda e do Planejamento e os Secretários da Fazenda dos Estados e do Distrito Federal.

¹³ Essa modalidade não existia anteriormente a dezembro/2001. Para a definição dos preços de referência, além da pesquisa realizada pelo Estado, poderá, a critério desse Estado, ser utilizado levantamento de preços efetuado por instituto de pesquisa idôneo, sob a responsabilidade da ANP ou outro órgão governamental.

¹⁴ Note que nas operações de exportação não ocorre a incidência do ICMS sobre petróleo e derivados.

CIF do produto¹⁵, uma vez que o Imposto de Importação possui alíquota zero e não incide o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) sobre os combustíveis. O valor arrecadado, normalmente pago no momento do desembaraço aduaneiro¹⁶ do produto no país é computado como crédito no resto da cadeia.

Sobre as operações interestaduais de comercialização de petróleo e seus derivados combustíveis e lubrificantes não há incidência de ICMS, conforme disposto na Constituição Federal de 1988. Essa imunidade de cobrança, prevista na Constituição, não visa reduzir a carga tributária nesses tipos de operações, mas garantir a integralidade do ICMS ao Estado consumidor dos derivados¹⁷. A decisão do Supremo Tribunal Federal considerou que a não incidência do imposto refere-se ao Estado de origem. Logo, atravessando a fronteira, o ICMS é devido ao Estado de destino.

Dessa forma, o ICMS total relativo à operação de venda de gasolina, diesel e GLP da refinaria às distribuidoras, recolhido pela refinaria, consiste de duas parcelas: uma denominada ICMS da refinaria, calculada sobre o preço de faturamento do combustível ex-refinaria mais o custo arbitrado de transferência até as bases das distribuidoras e os encargos financeiros; e outra denominada ICMS de substituição tributária, relativo às atividades de distribuição e revenda, calculada por meio de regime de substituição tributária. No caso do Estado de São Paulo¹⁸ utiliza-se a margem de valor agregada definida no Convênio ICMS nº 37/00.

As contribuições sociais PIS/PASEP e COFINS são cumulativas e calculadas com base na receita bruta da pessoa jurídica¹⁹. A arrecadação dessas contribuições destina-se à União. No caso de vendas, o fato gerador do tributo é configurado no momento do faturamento.

¹⁵ Para o produto importado o cálculo do ICMS é feito por fora, ou seja, aplica-se diretamente a alíquota no preço CIF do produto.

¹⁶ Na hipótese de entrega da mercadoria antes do desembaraço aduaneiro, a exigência do imposto ocorrerá nesse momento.

¹⁷ O recolhimento também é feito por intermédio de substituição tributária, ou seja, a refinaria recolhe e repassa ao Estado de destino, sendo a margem interestadual de valor agregado fixada pelo CONFAZ.

¹⁸ No Estado de São Paulo a alíquota de ICMS é de 25% e a margem de valor agregado em janeiro de 2002 foi de 112,97%.

¹⁹ Entende-se por receita bruta a totalidade das receitas auferidas pela pessoa jurídica, sendo irrelevantes o tipo de atividade por ela exercida e a classificação contábil adotada para as receitas.

Com relação às vendas de combustíveis, a partir da Lei n.º 9.990/00, de 21 de julho de 2000, extinguiu-se a substituição tributária para o PIS/PASEP e COFINS da gasolina A, diesel e GLP, e o recolhimento dessas contribuições passou a ser feito em uma única vez na refinaria, sobre o preço de faturamento²⁰ desses combustíveis, incluindo o ICMS da atividade de refino. As alíquotas vigentes a serem pagas pelas refinarias são:

- a) gasolinas, exceto gasolina de aviação: 2,70% e 12,45%.
- b) óleo diesel: 2,23% e 10,29%.
- c) GLP: 2,56% e 11,84%.

A CPMF, com alíquota de 0,38%, recai sobre toda e qualquer movimentação financeira efetuada, incidindo, portanto, sobre todos os pagamentos efetuados na aquisição de bens e serviços ao longo da cadeia do petróleo e seus derivados, incluindo as suas atividades no *upstream*, *midstream* e *downstream*²¹.

Até a introdução da Contribuição de Intervenção de Domínio Econômico (CIDE), editada pela Emenda Constitucional nº33, de 11 de dezembro de 2001 e regulamentada pela Lei Complementar nº 10.336/01, de 19 de dezembro de 2001²², o país possuía um sistema particular de preços e subsídios cruzados para os derivados, onde a Parcela de Preço Específica (PPE)²³, mesmo não se tratando propriamente de um tributo, incidia sobre o preço dos derivados nas refinarias, recolhida unicamente pela Petrobras.

²⁰ Com a liberação dos preços de faturamento, a base de cálculo é o preço da refinaria ou o preço do produto importado, acrescido de ICMS.

²¹ Na cadeia petrolífera, compreendem o *upstream* as atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural. O segmento *midstream* inclui as atividades de refino, transporte, e a importação e exportação de petróleo, gás natural e derivados. Define-se como *downstream* o segmento da cadeia petrolífera que inclui a distribuição e a revenda de derivados.

²² Alterada, posteriormente, pelo Decreto nº 4.066, de 27 de dezembro de 2001.

²³ Possuía valor positivo para a gasolina, negativo para o GLP e, ora positivo, ora negativo para o diesel, no entanto, ambos muito próximos a zero.

A CIDE incide sobre a importação²⁴ e a comercialização de petróleo e combustíveis. São contribuintes da CIDE o produtor, o formulador²⁵ e o importador dos combustíveis. A contribuição possui as seguintes alíquotas específicas²⁶.

Gasolinas: R\$ 0,5011/l

Diesel: R\$ 0,1578/l,

GLP: R\$ 0,1064/kg,

Segundo a Lei nº 10.336/01, o contribuinte poderá, ainda, deduzir o valor da CIDE dos valores da contribuição para o PIS/PASEP e COFINS devidos na comercialização, no mercado interno, dos produtos, até limite de, respectivamente:

Gasolina: R\$ 0,0394 e R\$ 0,1817 por litro

Diesel: R\$ 0,0156 e R\$ 0,0722 por litro

GLP: R\$ 0,0243 e R\$ 0,1124 por quilo

Em suma, no mês de outubro de 2001 os tributos, incluindo a PPE, representavam, aproximadamente, 52% do preço final ao consumidor²⁷ da gasolina, 14% do diesel e 1,7% do GLP. Em janeiro de 2002, com a abertura total do mercado, os tributos passaram a representar, 69%, 30% e 20%, respectivamente. Pode-se perceber que houve um aumento do peso dos tributos no preço final ao consumidor. Esse fato pode ser explicado pela introdução da incidência da CIDE sobre GLP e diesel, uma vez que a PPE possuía valor negativo para o primeiro e, na maioria das vezes, também negativo para o segundo. Em relação à gasolina, embora, quando comparado a dezembro, o valor da CIDE tenha sido inferior à PPE adicionada de PIS/COFINS, no restante dos meses do ano de 2001, esse último valor mostrou-se inferior ao valor cobrado de CIDE.

²⁴ Note que a CIDE não incide sobre as exportações.

²⁵ O exercício da atividade da formulação da gasolina e a figura do formulador foram regulamentados pela Portaria ANP nº 316, de 27 de dezembro de 2001.

²⁶ Importante salientar que o Poder Executivo poderá reduzir as alíquotas específicas de cada produto, bem assim restabelecê-las até o valor fixado na presente Lei.

²⁷ O preço ao consumidor final é constituído das seguintes parcelas: i) preço do produtor/importador adicionado os tributos e margens de distribuição e os fretes até a base de distribuição e, ii) preço da distribuidora, acrescido das margens e dos fretes de revenda.

2. Evolução da Desregulamentação do Sistema de Abastecimento de Combustíveis

A partir do início dos anos 90, iniciou-se um gradual processo de desregulamentação, com a flexibilização do regime de controle de preços dos combustíveis, particularmente no segmento de comercialização do produto. Diversas ações começaram a ser adotadas na esfera governamental em relação ao preço dos combustíveis, visando a introdução de maior pressão competitiva no mercado de abastecimento de combustíveis. As margens de distribuição e revenda que até então eram fixadas, passaram a ser liberadas. No que concerne aos combustíveis em questão, a desregulamentação inicia-se em 1996, com a edição da Portaria MF nº 59, de 29 de março de 1996 que liberou os preços de venda das distribuidoras e dos revendedores para a gasolina e o álcool hidratado em praticamente todo território nacional, a exceção de alguns municípios da região norte supridos pelo modal fluvial. Ainda no mesmo ano, houve a liberação dos fretes e das margens de distribuição e revenda do GLP, mantendo-se fixado o preço máximo ao consumidor. (Portaria, MF/MME nº 195, de 1 de agosto de 1996).

Mediante edição da Portaria MF/MME nº 292/96, de 16 de dezembro de 1996, a liberação dos preços da gasolina foi estendida aos estados do Tocantins, Mato Grosso, Porto Velho, Manaus e Belém.

A Lei nº 9.478/97, de 6 de agosto de 1997²⁸, criou o Conselho Nacional de Política Energética – CNPE, responsável por estabelecer as diretrizes da política energética nacional, e a Agência Nacional do Petróleo – ANP, órgão regulador da indústria do petróleo, vinculado ao MME. Dentre suas atribuições, a ANP incorporou as funções exercidas pelo Departamento Nacional de Combustíveis (DNC)²⁹.

²⁸ O novo arranjo institucional definido para o setor petróleo começou a ser implementado com a Emenda Constitucional nº 9/95, que flexibilizou o monopólio de direito da Petrobras nas atividades de exploração, produção, importação e transporte em dutos.

²⁹ Criado pelo Decreto-lei nº 99.180/90, de 15 de março de 1990, como substituto do Conselho Nacional do Petróleo (CNP). Esse órgão era vinculado ao Ministério de Infra-Estrutura e responsável pela regulamentação do setor.

A alteração do marco legal visou a introdução de um ambiente mais competitivo e a inserção da indústria do petróleo brasileira no cenário internacional. Dentro desse contexto, o Estado como operador e proprietário de ativos no setor produtivo cedeu lugar ao Estado regulador, responsável por assegurar a liberdade dos agentes privados em busca de eficiência, progresso e qualidade de serviço, além de proteger os consumidores contra abusos de poder de mercado.

A Lei n.º 9.478/97 previu que durante o período de transição, os reajustes e revisões dos preços dos derivados básicos de petróleo e gás natural, praticados pelas refinarias e pelas unidades de processamento, estariam sob as diretrizes dos Ministros da Fazenda - MF e de Minas e Energia – MME. As medidas tomadas durante esse período de transição, entre outras, liberação dos preços e eliminação gradual dos subsídios existentes nos derivados de petróleo criaram condições para assegurar o aumento das alternativas de oferta de suprimento de derivados no mercado interno e ampliar as opções de acesso dos consumidores a novas fontes de suprimento, tanto internas como externas ao país.

O início do processo de abertura econômica e alinhamento dos preços nacionais ao mercado internacional foi marcado pela edição da Portaria MF/MME n.º 3, de 27 de julho de 1998, que revogou a sistemática até então existente de formação de preços dos derivados, e estabeleceu uma nova estrutura de preço do petróleo e dos derivados no país.

Na nova sistemática, o MF e o MME, em conjunto com a Petrobras, definiram um preço de realização inicial, P_0 ³⁰, para cada derivado, refletindo o custo operacional da empresa acrescido de uma margem de lucro. A partir de 1º de agosto de 1998,

³⁰ Esse preço de realização foi calculado a partir dos custos alternativos de importação dos derivados pela Petrobras. Para cada derivado, utilizou-se a seguinte composição: $P_0 = \text{Preço FOB nos mercados tidos como referência} + \text{frete marítimo de longo curso} + \text{seguro} + \text{imposto de importação} + \text{AFRMM}$. Anteriormente, o cálculo do preço de realização partia de um valor médio de realização – VMR, composto pelo somatório de quatro grupos: i) custos determinados em função dos preços do petróleo no mercado internacional, outros materiais de consumo importados e da taxa de câmbio; ii) custos relacionados a despesas com pessoal nas refinarias; iii) outros custos variáveis com a conjuntura interna de preços do país, e iv) custos relacionados com a depreciação, amortização e remuneração dos capitais investidos, visando assegurar o êxito econômico do parque refinador nacional. Na determinação do VMR, a apuração do valor de cada grupo foi estruturada com base em levantamento de custos realizados naquele ano, na refinaria Presidente Getúlio Vargas – REPAR, no Paraná.

o preço de realização de cada derivado passou a variar mensalmente, em função dos seus preços no mercado internacional. Esse preço era atualizado todo dia primeiro do mês, de acordo com a variação cambial e com as cotações dos produtos nos mercados de *US Gulf*, com exceção do GLP, que segue o mercado de *Mont Belvieu*.

Com relação aos preços de faturamento dos derivados, os seus valores eram alterados somente por intermédio de atos conjuntos do MF e MME.

A Portaria MF/MME n.º 3/98 substituiu, ainda, a FUP³¹ por uma nova parcela, a Parcela de Preço Específica (PPE), cujo valor para cada derivado seria atualizado no primeiro dia de cada mês, pela seguinte fórmula:

$$PPE_n = PFAT_n - [PR_n + (PIS/PASEP+COFINS)], \quad [R\$/litro \text{ ou } R\$/kg], \text{ onde}$$

PPE_n = valor da Parcela de Preço Específica do produto, no mês n ;

$PFAT_n$ = preço de faturamento do produto, na condição à vista, nas refinarias produtoras no mês n , exclusive ICMS;

PR_n = preço de realização do produto nas refinarias produtoras no mês n ;

PIS/PASEP = valor da contribuição PIS/PASEP;

COFINS = valor da contribuição COFINS.

Em continuidade ao processo de desregulamentação dos preços dos derivados, em novembro de 1998, o preço ao consumidor do GLP foi liberado nas regiões Sul e Sudeste³². Ainda em março de 1999, os preços ao consumidor da gasolina e do álcool hidratado foram liberados em todo o território nacional³³.

³¹ Destinava-se a cobrir a diferença entre os preços CIF de petróleo e de derivados importados e os respectivos preços estabelecidos pelo governo para esses produtos, despesas cambiais com a importação de petróleo, custos de transporte e despesas conexas e insuficiências de arrecadação da parcela FUP. A receita da parcela FUP e as despesas por ela suportadas passaram a ser escrituradas, à ordem do CNP, em seguida do DNC e, por fim, da ANP, nas denominadas Contas Petróleo.

³² Portaria MF/MME n.º 322/98, de 30 de novembro de 1998. A Portaria MF/MME n.º 54/98, de 16 de março de 1998, já havia liberado o preço ao consumidor nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo.

³³ Portaria MF n.º 59/96, de 29 de março de 1996, Portaria MF n.º 292/96, de 13 de dezembro de 1996, e Portaria MF/MME n.º 28/99, de 9 de março de 1999.

O Governo Federal, conforme disposto na Portaria MF/MME nº 2/01, de 4 de janeiro de 2001, alterou a sistemática de reajuste dos preços de faturamento da gasolina automotiva, óleo diesel e GLP nas refinarias, demais produtores ou importadores, sendo reajustados no quinto dia útil dos meses de abril, julho e outubro³⁴, e obedecendo a seguinte regra:

$IR = [IAP / (1 + RC/100) - 1] * 100$, onde:

IAP = índice de ajuste padrão, definido como a média das cotações diárias do petróleo Brent, em moeda nacional, dividido pelo preço de referência, estabelecido em R\$ 55/b

RC = reajuste(s) anterior(es) em %³⁵

A Portaria MF/MME nº 125/01, de 03 de maio de 2001, liberou o preço do GLP às demais regiões do país e a Portaria MF/MME nº 240, de 27 de julho de 2001, liberou o preço ao consumidor final do óleo diesel.

Findo o processo de liberalização de preços de distribuição e revenda³⁶, restava a aprovação da Proposta à Emenda Constitucional (PEC) nº 42 para a criação da CIDE, uma vez que era um requisito indispensável para a abertura do mercado de importações/exportações³⁷. A aprovação da PEC e a regulamentação da CIDE foram o último passo para a criação de condições ao livre mercado³⁸.

³⁴ A partir de 31/12/2001, os preços estariam completamente liberados.

³⁵ Note que o RC de abril foi nulo para todos os combustíveis. Importante salientar que o parágrafo I do artigo 3º descreve alguns casos nos quais o índice de reajuste pode se dar de forma diferente da fórmula definida na Portaria.

³⁶ Conforme dito anteriormente, os preços dos produtores/importadores só foram liberados a partir de janeiro/2002.

³⁷ Dada a proximidade do prazo para a abertura total do mercado, durante a execução dos trâmites legais para a aprovação da PEC, a ANP submeteu um conjunto de regras, regulamentadas por Portarias que se destinavam a tornar a legislação do abastecimento de combustíveis consistente ao estabelecido na Lei nº 9.478/97. São elas: i) especificação de qualidade de gasolina e diesel; ii) regras para internação de produtos importados, iii) importação de solventes, diesel, gasolina, iv) exportação de derivados; v) formulação de combustíveis líquidos, vi) produção de gasolina nas centrais petroquímicas e, vii) atividade de produção de solventes.

³⁸ Além das regulamentações em relação ao novo modelo de abertura feitas pela ANP e reunidas em um conjunto de portarias, publicadas em 27 de dezembro de 2001.

A seguir são calculados os valores da PPE para a gasolina e GLP com o intuito de demonstrar que essa parcela gerava uma distorção no sistema de preços, e constituía-se em um dos impedimentos para a abertura total no mercado.

Exemplo 1. Cálculo da PPE para a gasolina A em outubro de 2001

Preço de realização da gasolina A (PR): 0,6361 R\$/litro

Preço de faturamento da gasolina A (PF): 1,0428 R\$/litro

Alíquota de ICMS da gasolina (ICMS) para estado de São Paulo: 25%

Alíquota cumulativa do PIS/PASEP e COFINS da gasolina: 15,15%

$PIS/PASEP + COFINS = [PF/(1 - ICMS)] * 0,1515 = 0,2106$ R\$/litro

$PPE = PF - (PR + PIS/PASEP + COFINS) = 0,1961$ R\$/litro

Exemplo 2. Cálculo da PPE para o GLP para outubro de 2001:

Preço de realização do GLP (PR): 0,6857 R\$/litro

Preço de faturamento do GLP (PF): 0,5080 R\$/litro

Alíquota de ICMS do GLP para o estado de São Paulo (ICMS): 12%

Alíquota cumulativa do PIS/PASEP e COFINS do GLP: 14,40%

$PIS/PASEP + COFINS = [PF/(1 - ICMS)] * 0,1440 = 0,0831$ R\$/litro

$PPE = PF - (PR + PIS/PASEP + COFINS) = - 0,2608$ R\$/litro

Dos exemplos apresentados pode-se perceber que a gasolina A apresenta uma PPE positiva e o GLP uma PPE negativa. Como a PPE era recolhida apenas pela Petrobras, a prática de subsídio cruzado entre esses combustíveis provocava distorções no mercado e tornava a importação de determinados produtos muitas vezes inviável. Isso se evidencia na atividade de importação de GLP onde, mesmo com a importação liberada pela Portaria ANP nº 203/98, de 29 de dezembro de 1998, nenhuma empresa deu entrada com pedido de autorização para importar o combustível, uma vez que o seu preço interno nas refinarias era subsidiado, eliminando a competitividade do produto importado. Por outro lado, com a PPE positiva sobre a gasolina e diesel (valor próximo a zero), a liberação da importação

da gasolina poderia ter acarretado problemas relacionados ao parque de refino nacional, uma vez que seus preços internos eram onerados pela cobrança da PPE para subsidiar outros derivados e ressarcir despesas diversas, o que reduzia a competitividade desses preços frente aos preços da gasolina vigentes no mercado internacional.

Considerações Finais

Os Ministérios da Fazenda e Minas e Energia, juntamente com a ANP, criaram as condições necessárias, através da retirada de barreiras institucionais, à abertura do mercado de abastecimento de combustíveis ao livre mercado, efetivada em 1º de janeiro de 2002.

No tocante à questão tributária, a principal mudança foi a introdução da CIDE, em substituição da PPE, incidente sobre a comercialização e a importação de combustíveis. Importante salientar que a introdução da CIDE eliminou as distorções entre o preço no mercado nacional e internacional e portanto, possibilitou a abertura à importação por outros agentes econômicos.

Em relação a preços, margens e fretes, o processo gradativo de desregulamentação culminou com a liberação dos preços nas unidades produtoras de combustíveis.

Espera-se que com a continuidade da regulação, baseada em regras claras e transparentes por parte do órgão regulador, aliado a um período de acomodação por parte dos agentes econômicos, os resultados almejados com a abertura total do mercado de abastecimento de combustíveis sejam alcançados, a saber: aumento das alternativas de oferta de suprimento de combustíveis no mercado interno e ampliação das opções de acesso dos consumidores a novas fontes de provisão, tanto internas quanto externas ao país.

Finalmente, cabe ressaltar que, quando a transição de um mercado regulado para um mercado livre ocorre na presença de um monopólio ou oligopólio, o comportamento competitivo pode não ser muito claro. Desse modo, a liberalização geral do mercado de combustíveis deve ser acompanhada por um monitoramento sistemático do órgão regulador, acompanhando os preços praticados, desde o

produtor, importador e formulador até a revenda, bem como as condições de acesso à infra-estrutura.

Referências Bibliográficas

Chang, H. (1997). “ The Economics and Politics of Regulation”. In *Cambridge Journal of Economics*, v. 21 nº 6, pp. 703-728.

Convênio ICMS (vários números), <http://www.fazenda.gov.br/confaz/convenio.htm>

Decreto nº 4.066/01, <http://wwwt.senado.gov.br/legbras/>

Emenda Constitucional nº9/95, <http://wwwt.senado.gov.br/legbras/>

Emenda Constitucional nº 33/01, <http://wwwt.senado.gov.br/legbras/>

Focus, BACEN, <http://www.bacen.gov.br/mPag.asp?perfil=1&cod=498&codP=132>,
19/02/2002.

Joskow, P. L.(1996). “Introducing Competition into Regulated Network Industries: from Hierarchies to Markets in Electricity”. In *Industrial and Corporate Change*, vol.5, nº2, pp. 341-381.

Lei nº 9.478/97. <http://www.anp.gov.br>

Lei nº 9.990/00 <http://wwwt.senado.gov.br/legbras/>

Lei Complementar nº 10.336/01 <http://wwwt.senado.gov.br/legbras/>

Modelo de Abertura do Abastecimento de Combustíveis (2001), ANP.

Portarias ANP (vários números), <http://www.anp.gov.br>

Portarias Conjuntas MF/MME (vários números), datalegis.

Schechtman, R, Cunha, N. M., Silveira, J.P, Nascimento, D.L.(2001). “Combustíveis no Brasil: Políticas de Preço e Estrutura Tributária”. In *Nota Técnica nº 13*. Rio de Janeiro: Agência Nacional do Petróleo (mimeo).