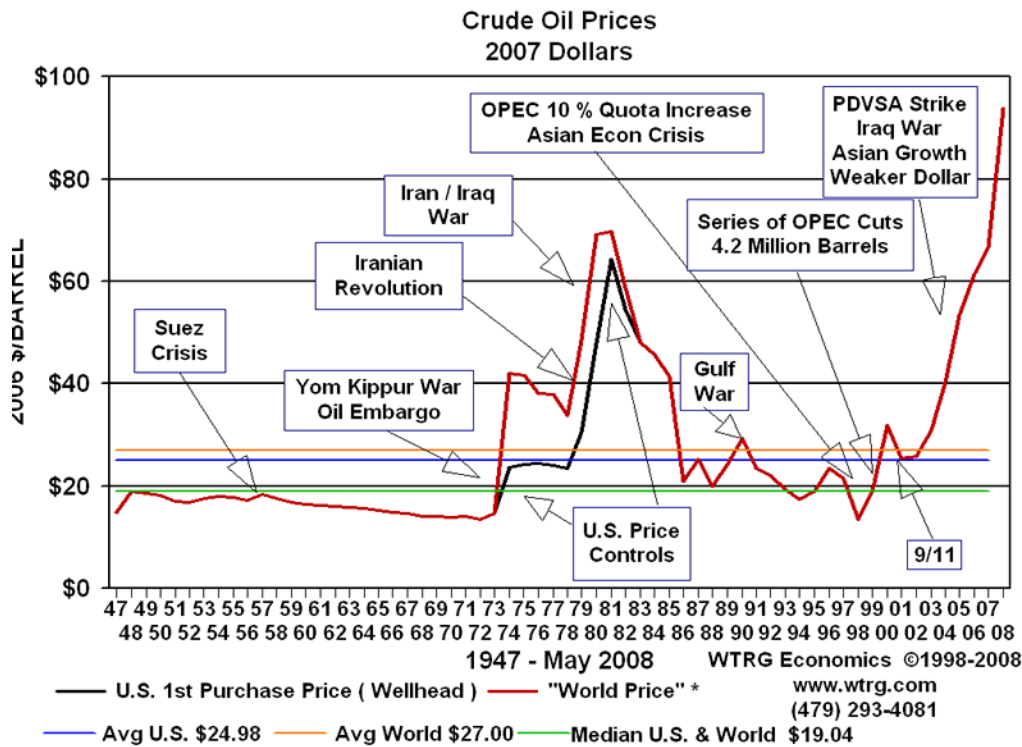


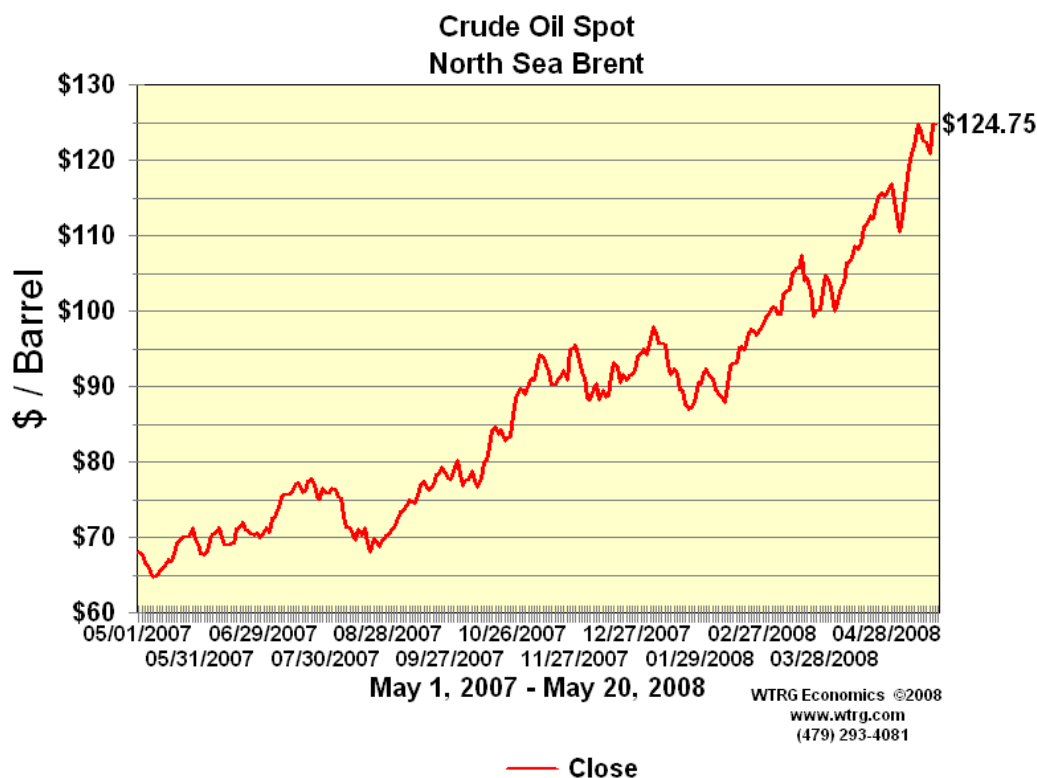
## A CRISE DOS PREÇOS DOS COMBUSTIVEIS

Os preços do Petróleo conhecem na actualidade uma das maiores crises de sempre.

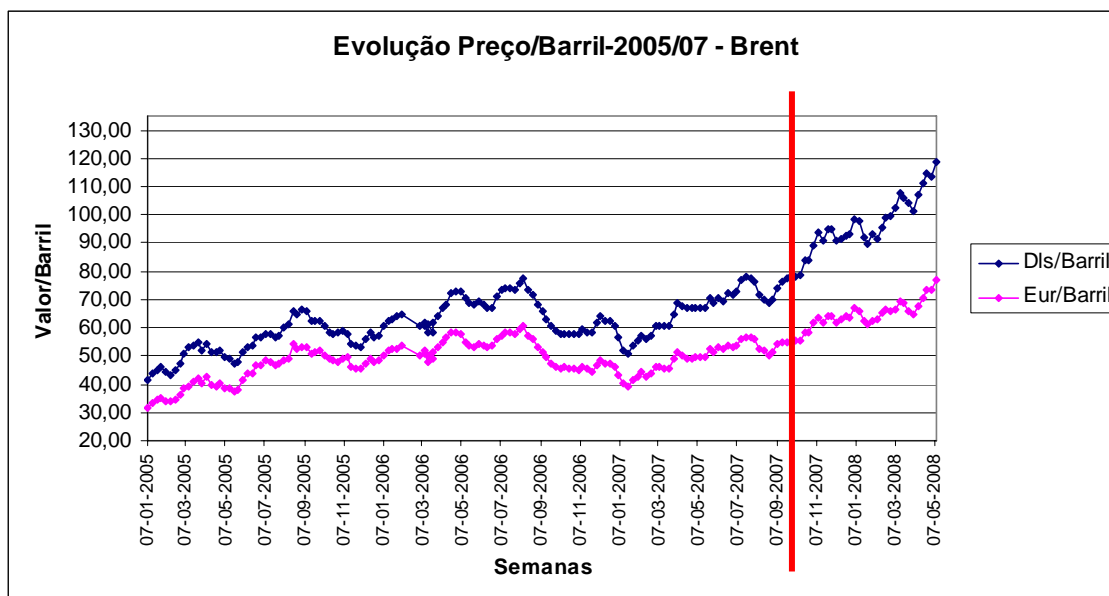
Após as crises dos anos 70 e 80, com as guerras do Iraque e do Golfo, os anos de 2007 e 2008 constituem, até ao momento, os marcos mais significativos na história das escaladas e subida de preços do crude.



A tendência para a subida acentuada dos preços do petróleo, revela-se a partir do início do ano 2005, com um máximo intermédio alcançado em Agosto de 2006, quando foi alcançado o record de 77,33Dls/Barril (Brent), para após um período de baixa, se verificar retomada da subida dos preços a partir de Janeiro de 2006 e de forma mais acentuada, acima dos máximos alcançados em 2006, a partir de finais de Outubro de 2007, para em inícios de Março de 2008 ser ultrapassada a fasquia dos 100Dls/Barril e em Maio ultrapassados os 130Dls/Barril.



Esta escalada dos preços do Petróleo verifica-se de forma mais acentuada na cotação em Dólares, facto que ficou mais aligeirado no mercado Europeu dada a consecutiva desvalorização do Dólar face ao Euro, que teve um efeito atenuante, na subida dos referidos preços.



Fonte: Elaboração própria (Dados Banco Portugal e DGEG)

Brent	Preço Barril		Acres. Rel. 9/Mai	
	Euros	Dls	Euros	Dls
26-Out-07	58,5	84,14	-----	
28-Mar-08	65,83	103,77	12,53%	23,33%
25-Abr-08	73,51	114,64	25,66%	36,25%
9-Mai-08	76,83	118,77	31,33%	41,16%

Fonte: Elaboração própria (Dados AIE)

Como se pode verificar, no período de 26 de Outubro de 2007 a 9 de Maio de 2008, o crude no mercado de Brent teve um aumento de 41,16% no preço em Dls e de 31,33% no preço em euros, o que é revelador do impacto favorável (cerca de 10%) da desvalorização do Dólar na formação dos preços.

Todavia, um aumento de 31% do preço do Barril, no período de 6 meses, só pode ser classificado como uma autêntica loucura.

A subida do preço do Petróleo, entre outras razões, é obviamente uma das explicações para a subida do preço de venda dos combustíveis no mercado Português, em que no período de 26/10 de 2007 a 9/05 de 2008, o preço de venda ao público (PVP) do Gasóleo registou um aumento de 18,27% e a Gasolina 95 sem chumbo, um aumento de 8,62%.

	PVP		Acres. Rel. 9/5 %	
	IO 95	Gasóleo	IO 95	Gasóleo
26-Out-07	1,322	1,122	-----	
28-Mar-08	1,382	1,256	4,54%	11,94%
25-Abr-08	1,416	1,290	7,11%	14,97%
9-Mai-08	1,436	1,327	8,62%	18,27%

Fonte: Elaboração própria (Dados DGEG)

Como é do conhecimento geral, as crises petrolíferas têm um grande impacto nas economias mundiais, mas em particular, no caso de Portugal a situação assume maior preocupação, dada a dependência do País em relação a esta fonte energética.

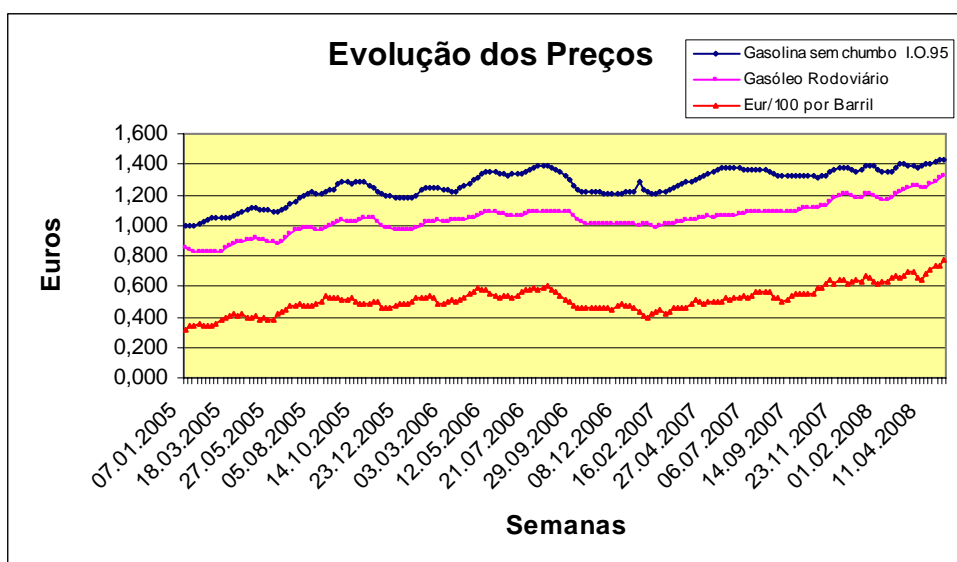
A subida dos preços nos últimos meses começou inclusivamente a levantar dúvidas no modo como é formado o preço de venda ao público, pois alguns indicadores parecem indiciar um aproveitamento das empresas do sector, que detêm 90% do mercado de refinação e o controlo das redes de distribuição.

Assim, no presente trabalho pretende-se encontrar repostas para algumas das perguntas que têm sido colocadas, nomeadamente:

- 1- Têm os preços praticados acompanhado a evolução das subidas e descidas do preço do Barril de crude ?
  - 2- Haverá especulação por parte das petrolíferas na fixação dos preços ?
  - 3- Qual o impacto que a subida de preços tem no volume de vendas de combustíveis ?
  - 4- Têm as receitas do Estado com os impostos sobre os combustíveis aumentado ou diminuído ?
  - 5- Qual a posição de Portugal em relação aos outros Países da EU ?
  - 6- Poderiam os preços dos combustíveis, em Portugal, estar mais baixos apesar, da crise que se vive a nível mundial ?
- 
- 1- Numa análise da evolução dos preços no período de Jan.05 a Mai.08, é possível verificar que a evolução do PVP do Gasóleo e da Gasolina tem seguido a tendência da subida dos preços do Barril de crude (em euros), embora de forma mais suave e não tão acidentada, como ocorre com a formação do preço da matéria prima.

Nota-se ainda que o comportamento da evolução do preço da Gasolina (IO95) não é exactamente o mesmo que se passa, com a evolução do preço do gasóleo.

Sendo certo que parte deste comportamento da formação dos preços se deve ao facto dos aumentos do ISP (Imposto sobre Produtos Petrolíferos) terem sido diferentes para cada um dos produtos (Gasóleo ou Gasolina), não será alheio a esta situação, a fixação de preços antes impostos por parte das companhias petrolíferas, adaptado à sua conveniência e acordo com o comportamento do mercado.

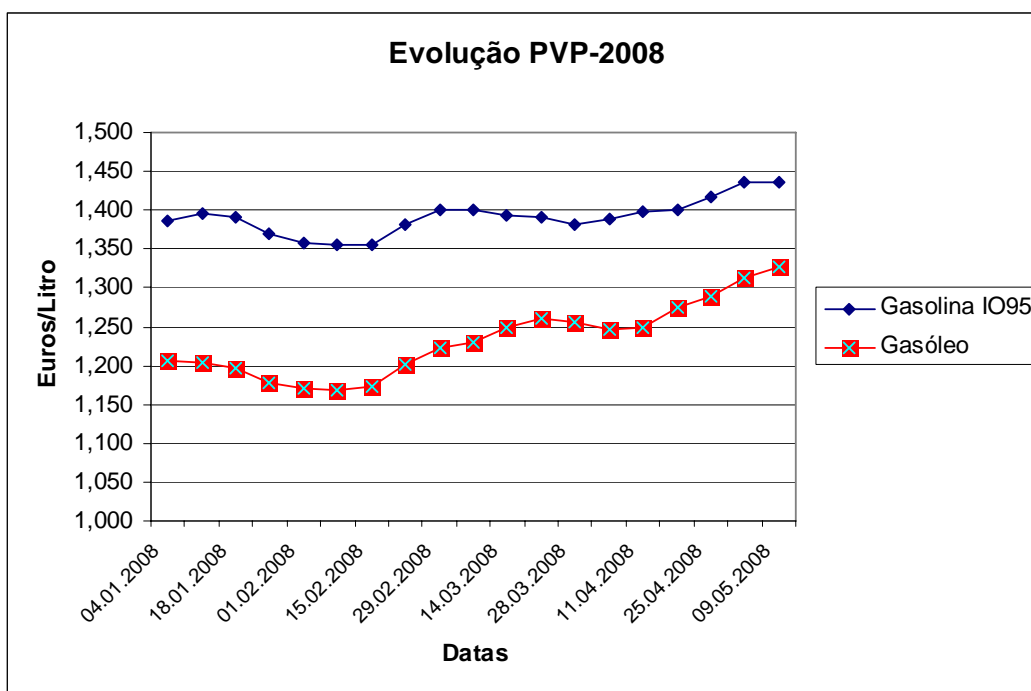


Fonte: Elaboração própria (Dados DGEG)

Pode-se concluir que, em termos genéricos, os preços de venda dos combustíveis tem acompanhado as variações de preços do Barril de petróleo, embora sem os “picos” e o número de vezes que ocorre com o preço da matéria-prima.

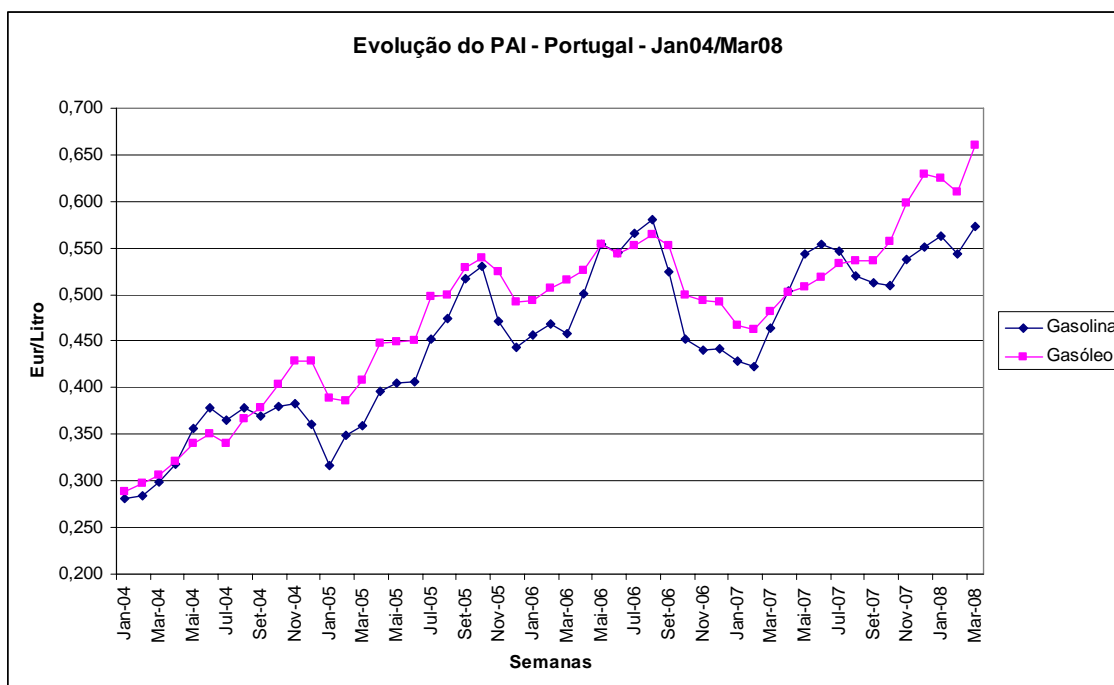
2 – Assim, tudo indica que as **petrolíferas** têm aproveitado esta situação anormal da subida de preços e a sua posição dominante no mercado, para **fixarem preços para os combustíveis que, não seguem somente a subida verificada na matéria-prima.**

Esta situação é evidente numa análise a um período mais curto (1.º quadrimestre de 2008) onde, para além das razões do mercado, nada justifica que o preço do Gasóleo tenha sofrido aumentos mais significativos que a Gasolina, uma vez que a carga fiscal não teve qualquer impacto nesse período (a mesma que se verificava em 2007).



Fonte: Elaboração própria (Dados DGEG)

A especulação que envolve a fixação dos preços da Gasolina e do Gasóleo torna-se mais evidente, quando analisamos a evolução dos preços antes de impostos (PAI) de cada um deste tipo de produtos.



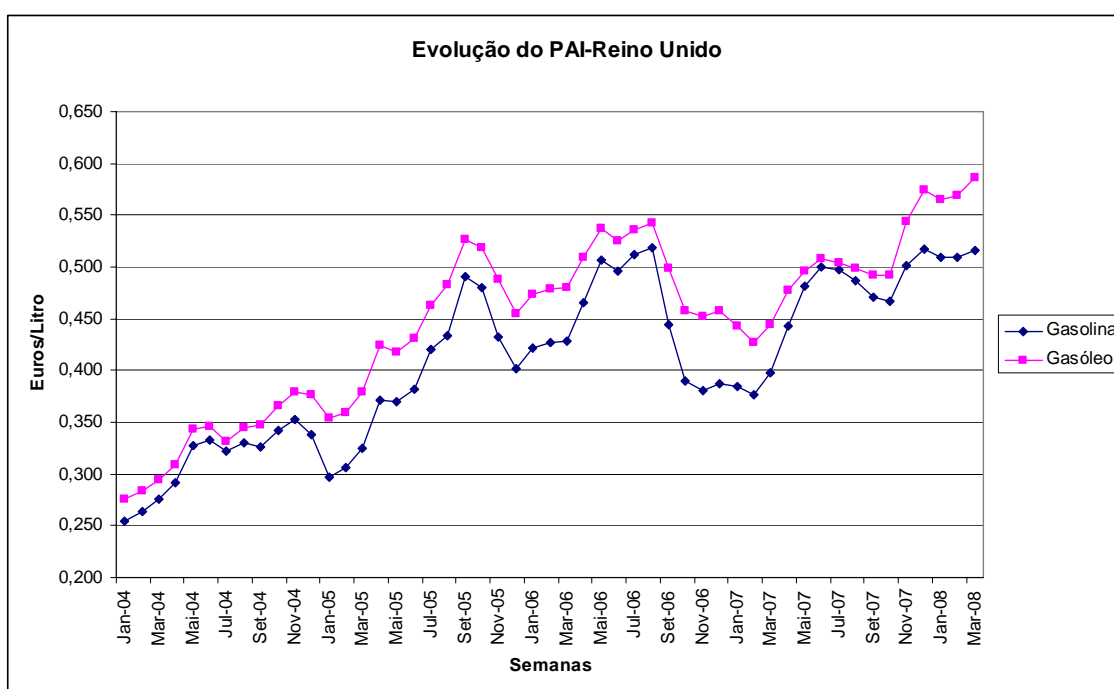
Fonte: Elaboração própria (Dados DGEG)

Como se pode verificar, no gráfico anterior, sempre que se vive um período de subida de preços, o preço antes de impostos do Gasóleo tem crescimento superiores aos da

gasolina e nas descidas a variação não é tão acentuada no gasóleo em comparação com o que se passa na gasolina.

Na prática, e porque o consumo de gasóleo representa cerca de 77% do consumo de combustíveis rodoviários, **as petrolíferas ganham sempre, quer a tendência da evolução do crude seja de subida, quer seja de descida.**

Se analisarmos a evolução do PAI, por exemplo no Reino Unido verificamos que há uma coerência na evolução dos dois tipos de combustível, situando-se o Gasóleo sempre acima da gasolina.



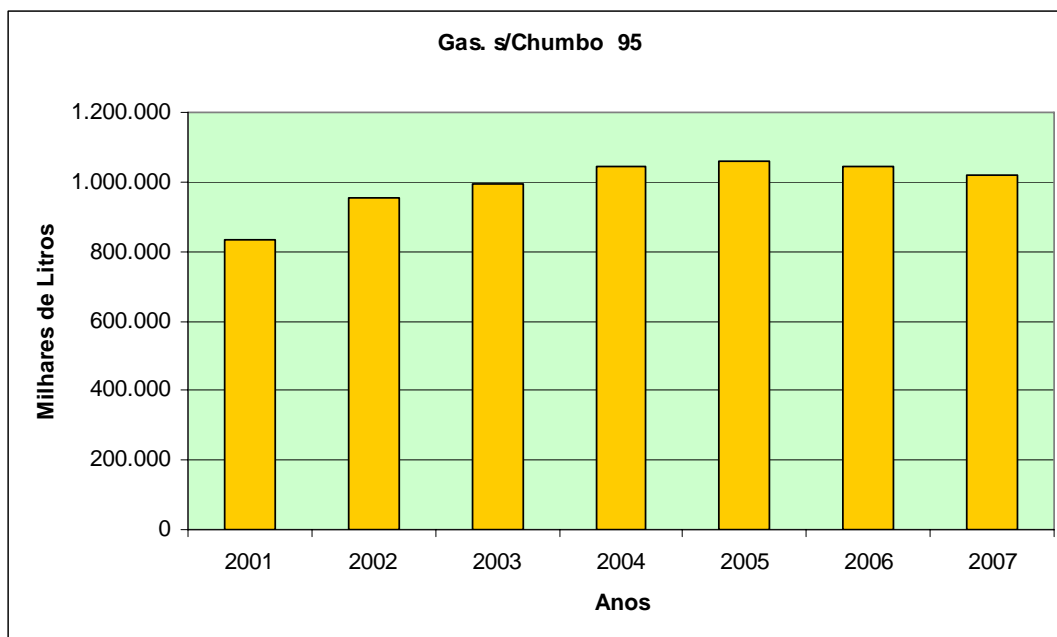
Fonte: Elaboração própria (Dados DGEG)

As petrolíferas terão certamente muita dificuldade em justificar a falta de coerência na fixação dos preços do Gasóleo e da Gasolina.

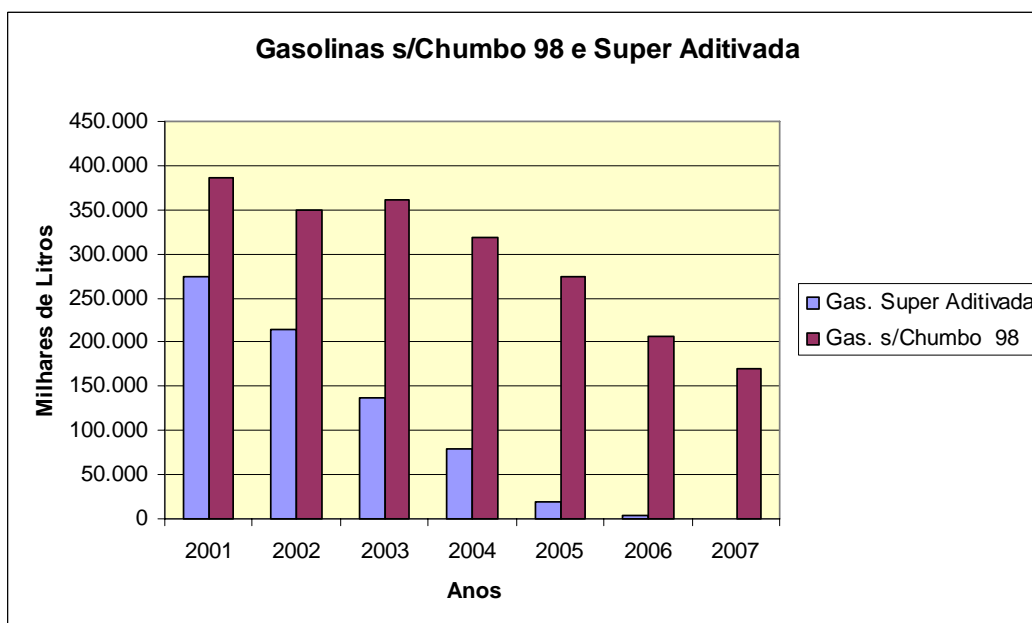
Questionar-se-á então, porque razão as petrolíferas aplicam esta política de preços especulativa, numa situação em que o mercado já está tão débil. A resposta a essa questão enquadra-se com o terceiro ponto a analisar neste trabalho.

3 – Apesar de se notar que as petrolíferas têm feito um esforço para manter o preço da Gasolina estável, a verdade é que por se tratar de um produto mais caro, o seu volume de vendas tem decrescido significativamente a partir de 2006 na Gasolina sem chumbo

IO 95 e de forma mais acentuada, nas Gasolinas Super aditivada (que já não tem expressão) e na Gasolina sem chumbo IO 98.

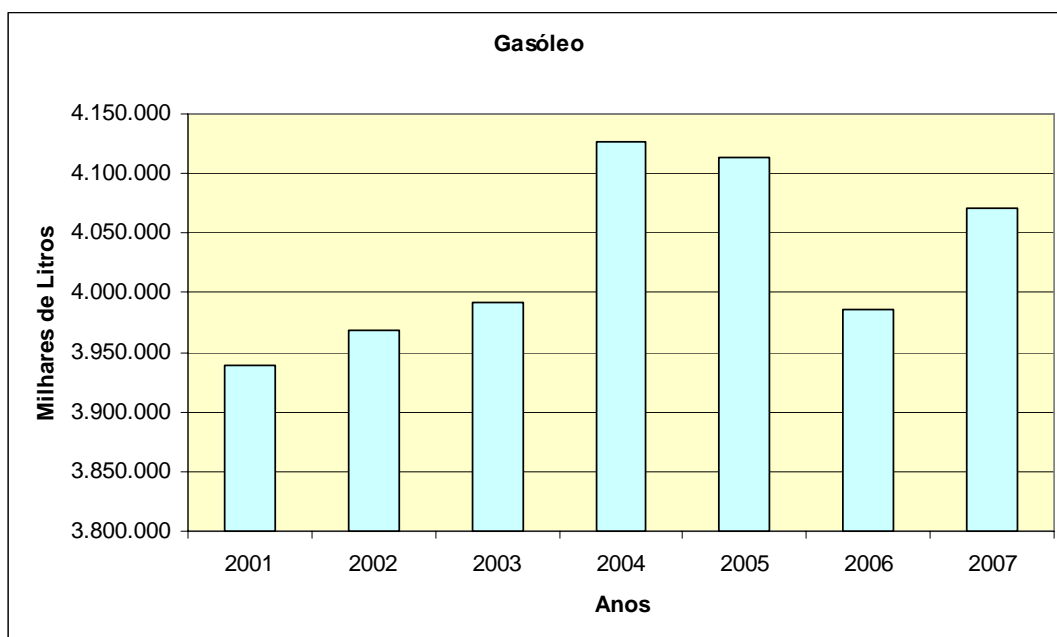


Fonte: Elaboração própria (Dados DGEG)



Fonte: Elaboração própria (Dados DGEG)

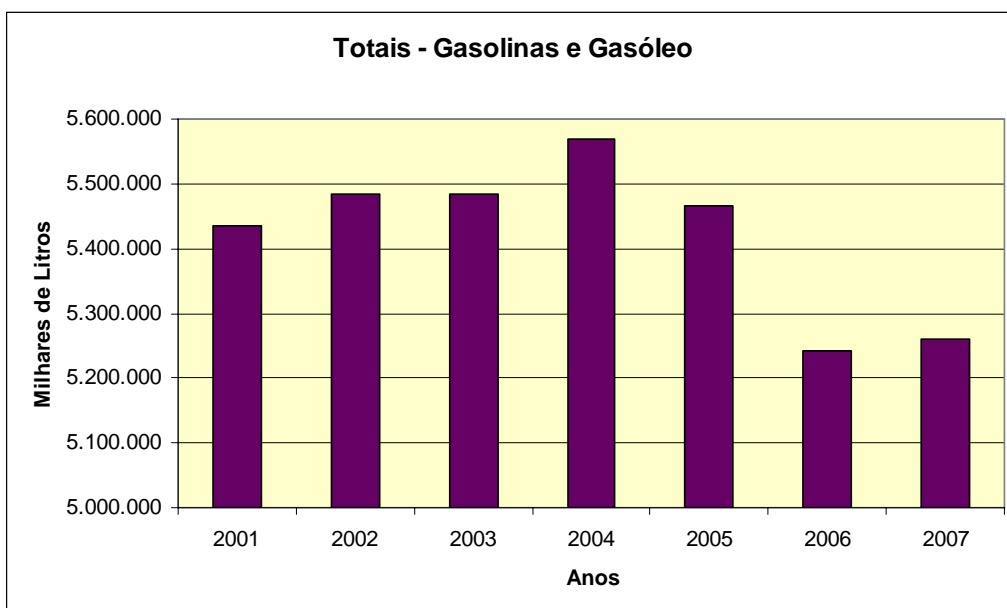
Em contrapartida, a venda de gasóleo, apesar do aumento mais acentuado do preço, regista em 2007 um aumento no consumo.



Fonte: Elaboração própria (Dados DGEG)

Esta inversão no consumo (diminuição nas vendas de gasolinas e aumento no Gasóleo) significa que os consumidores, na busca de pouparem na sua despesa mensal, procederam a um processo de troca de viaturas a gasolina para viaturas a gasóleo, situação à qual as petrolíferas responderam de forma especulativa, com a subida mais acentuada do preço do gasóleo (subiu 18% em seis meses, contra 8,6% na gasolina no mesmo período).

De todas as formas, as subidas dos preços tiveram um impacto significativo na diminuição do total das vendas, que no período de 2004 a 2007 registaram um decréscimo de 5,9%.



Fonte: Elaboração própria (Dados DGEG)

Apesar da menos acentuada descida das vendas de gasóleo, uma vez conjugada com a quebra nas vendas nas gasolinas, resulta uma variação de cerca de -300 milhões de litros entre 2004 e 2007, e uma diminuição das vendas num total acumulado de cerca de 740 milhões de litros nesse período.

	Gas. Super Aditivada	Gas. s/Chumbos/98	Gas. s/Chumbos/95	Gasóleo	Totais
<b>2001</b>	274.432	385.875	834.398	3.939.773	5.434.478
<b>2002</b>	213.482	348.623	953.269	3.967.850	5.483.223
<b>2003</b>	137.667	361.646	994.467	3.991.280	5.485.060
<b>2004</b>	78.910	318.463	1.045.173	4.127.101	5.569.646
<b>2005</b>	18.836	273.865	1.060.559	4.114.078	5.467.337
<b>2006</b>	3.442	207.504	1.044.804	3.985.309	5.241.058
<b>2007</b>	875	169.028	1.019.352	4.071.180	5.260.436

Fonte: Elaboração própria (Fonte DGEG)

A questão que se coloca em seguida é se este decréscimo verificado no volume de vendas teve como reflexo, uma redução na receita fiscal do Estado.

4 - É obvio que sim, ou seja se as vendas se tivessem mantido ao mesmo nível, a receita fiscal ainda teria sido mais elevada, pois ter-se-ia conjugado a subida de taxas, com as quantidades vendidas.

**Assim, apesar da redução das quantidades vendidas, a receita fiscal, por força do aumento das taxas de ISP e pelo efeito acrescido do IVA, não diminuiu no ano de 2007 em relação aos anos anteriores.**

	2004	2005	2006	2007
<b>Gas. s/Chumbo 95 - Litros vendidos</b>	1.045.173	1.060.559	1.044.804	1.019.352
<b>Gasóleo – Litros vendidos</b>	4.127.101	4.114.078	3.985.309	4.071.180
<b>Total Litros Vendidos</b>	5.172.273	5.174.636	5.030.113	5.090.532
	2004	2005	2006	2007
<b>Receita ISP</b>	1.830.730	1.840.884	1.901.394	2.075.751
<b>Receita IVA</b>	694.834	801.954	948.589	996.416
<b>Total de Receita de Impostos</b>	2.525.564	2.642.838	2.849.983	3.072.167
<b>Acréscimo % ISP</b>	-----	0,6%	3,3%	9,2%
<b>Acréscimo % IVA</b>	-----	15,4%	18,3%	5,0%
<b>Acréscimo % - Total</b>	-----	4,6%	7,8%	7,8%

Fonte: Elaboração própria (Dados DGEG)

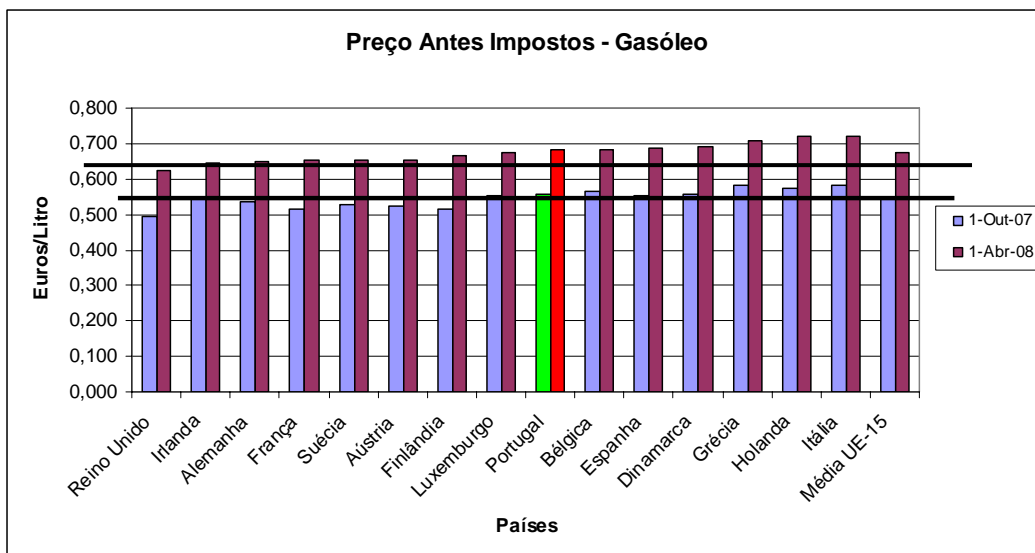
Como se constata, o acréscimo da receita de impostos em 2006 e 2007 foi na ordem dos 7,8%, resultado sobretudo da receita obtida com IVA (crescimento na ordem do 15% em 2005 e 18% em 2006).

Esta situação resulta do facto de, enquanto o ISP é calculado sobre cada litro vendido, o IVA é calculado sobre o preço antes de impostos acrescido do valor de ISP (na prática trata-se de uma cobrança de imposto sobre imposto) ou seja, de modo figurado pode dizer-se que o IVA vai às “cavalitas” do ISP, o que num efeito escada ao longo do tempo se traduz, por um lado em mais receita para o Estado e por outro lado num preço cada vez mais caro para o consumidor.

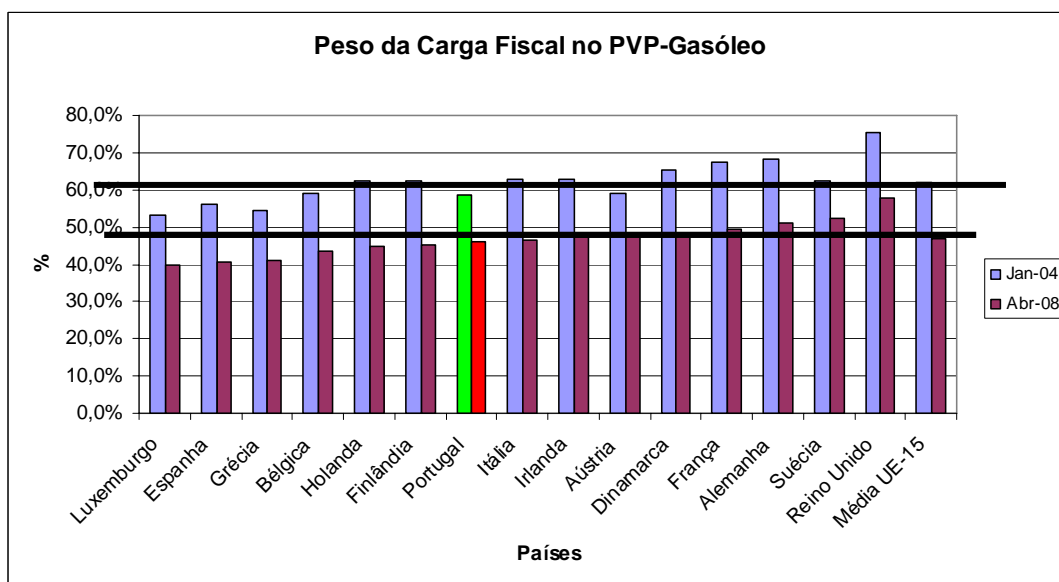
5 – Mas será que o que se passa em Portugal é muito diferente do que se passa no resto da Europa, ou em particular na nossa vizinha Espanha que compete directamente com os postos de abastecimento mais próximos da fronteira ?

Em termos genéricos, no que respeita ao nível de preços e de carga fiscal, digamos que Portugal se situa ao nível da média Europeia.

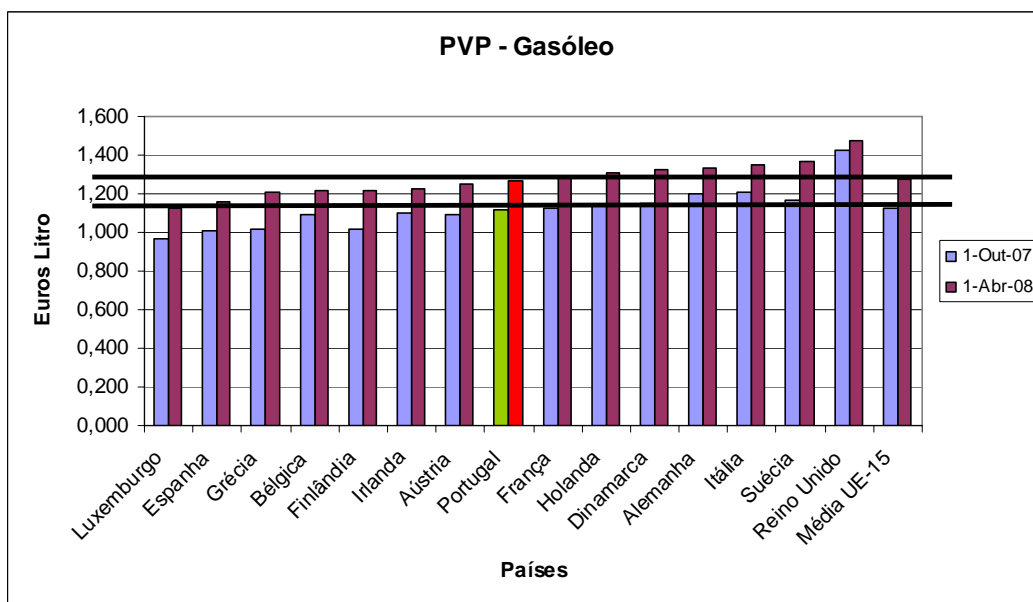
Vejamos por exemplo o caso do Gasóleo que é o mais representativo.



Fonte: Elaboração própria (Dados DGEG)



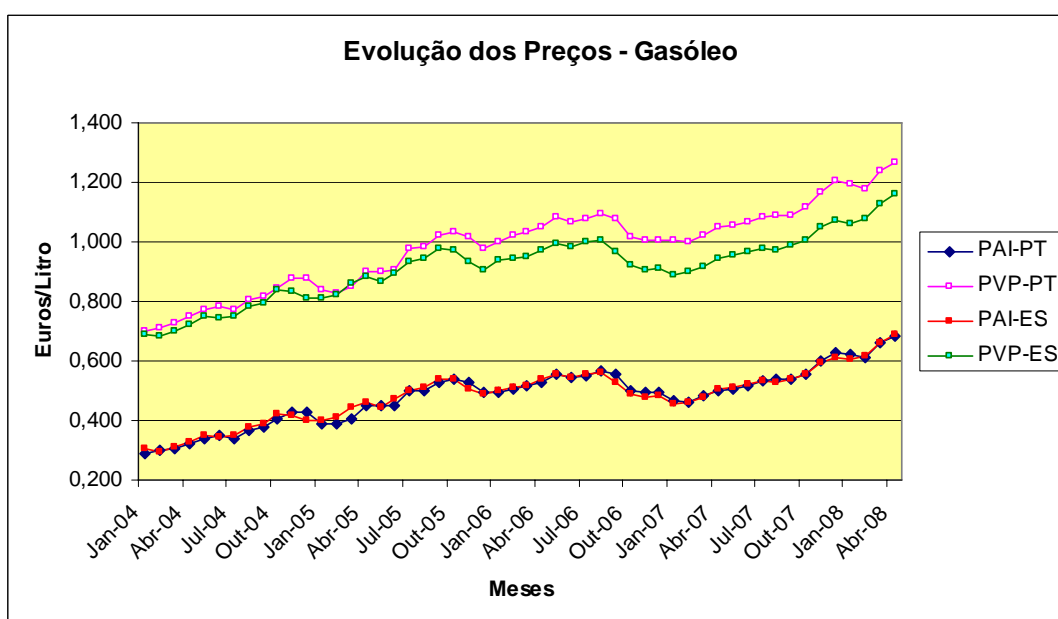
Fonte: Elaboração própria (Dados DGEG)



Fonte: Elaboração própria (Dados DGEG)

Como se verifica, numa análise de valores em Outubro de 2007 e Abril de 2008, quer no que respeita ao preço antes de impostos, a carga fiscal e o preço de venda ao pública, Portugal tem valores na zona intermédia entre aos valores mais baixos e os mais elevados.

O que sucede em particular, sobretudo na comparação com Espanha, que até tem um preço antes de impostos ligeiramente mais elevado que Portugal (o que pode significar que compra pior que Portugal) mas acaba por apresentar um PVP mais baixo que Portugal, devido à menor carga fiscal.



Fonte: Elaboração própria (Dados DGEG)

Apesar do comportamento quase similar da evolução do preço antes de impostos nos dois Países, de Janeiro de 2004 a Abril de 2008, o PVP do gasóleo nos dois Países foi-se afastando progressivamente ao longo do tempo, ficando cada vez mais evidente a diferença de preços entre os dois Países, **com maior agravamento no caso Português.**

**Esta diferenciação crescente está sobretudo relacionada com a política fiscal em cada País.** Em primeiro lugar porque o IVA em Espanha é de 16% e em Portugal de 21%, mas sobretudo porque em Portugal o ISP é mais elevado e teve ao longo do tempo vários aumentos, enquanto em Espanha esse imposto se manteve praticamente inalterado, de que resulta que em Espanha, no Gasóleo por exemplo, a carga fiscal é de 40,7%, enquanto que em Portugal é de 46,2%.

#### **Evolução do Imposto s/ Prod. Petrolíferos – Portugal e Espanha**

Euros por Litro

<b>ISP - Gasóleo</b>	Jan-04	Fev-04	Jun-05	Jan-06	Jan-07	Jan-08	Acresc.- Jan.04 /Jan.08
Portugal	0,29980	0,30830	0,31441	0,33941	0,36441	0,36441	21,6%
Espanha	0,29386	0,29386	0,29386	0,29386	0,302	0,302	2,8%

<b>ISP - Gas.IO 95</b>	Jan-04	Fev-04	Jun-05	Jan-06	Jan-07	Jan-08	Acresc.- Jan.04 /Jan.08
Portugal	0,51760	0,52260	0,53295	0,55795	0,58295	0,58295	12,6%
Espanha	0,39569	0,39569	0,39569	0,39569	0,39569	0,39569	0,0%

Em Espanha o ISP sobre a Gasolina tem-se mantido inalterado, enquanto em Portugal teve um aumento de 12,6% ente 2004 e 2008 e o Gasóleo teve um único aumento em Espanha (2007) que se traduziu num acréscimo de 2,8% enquanto em Portugal teve aumentos anuais que se traduziram num aumento total de 21,6% no período em análise.

6- Assim, por último a questão que se coloca é se poderiam os preços dos combustíveis em Portugal estar mais baixos apesar da crise que se vive a nível mundial.

Obviamente que era possível e por duas vias:

- Primeiro - Se as petrolíferas fixassem preços antes de impostos que seguissem de forma razoável as variações dos preços das matérias-primas e não especulassem perante as debilidades e ineficiências do mercado.

Este seria o primeiro aspecto a trabalhar. Existindo uma petrolífera que domina 90% do mercado de refinaria e que abastece a quase totalidade dos postos de combustíveis é necessária uma regulação e fiscalização dos preços praticados, que a realizar-se só peca por tardia dada a inoperância da autoridade da concorrência desde 2003, no que respeita a este tema em particular.

- Segundo – Se o Estado interviesse ao nível fiscal, o PVP poderia estar mais baixo. A questão é se o Estado tem folga orçamental para o fazer, ou se o pode fazer sem colocar em risco o nível de receita que necessariamente tem de obter através desta fonte.

Como já vimos, apesar da diminuição do volume de vendas, a receita total não tem diminuído pelo que há margem para uma redução da carga fiscal.

A questão que se coloca é como realizar essa redução.

- Diminuição do ISP ?
- Diminuição do IVA ?
- Retirar a incidência do IVA sobre o ISP ?

Ambas podem ser executadas. Sem diminuir a receita fiscal, tendo por base o ano de 2004, os resultados seriam os seguintes:

- a) Se o ISP voltasse aos valores por litro em vigor em 2004 (0,5176€/litro na Gasolina e 0,2998€/litro no Gasóleo), a receita total de impostos em 2007 teria sido de 2,6 mil milhões de euros, valor ainda acima dos 2,5 mil milhões registados em 2004.
- b) Outra hipótese era baixar o IVA à taxa de 16% para igual com Espanha. Nesse caso a receita fiscal ainda ficava com um valor superior ao da hipótese anterior, situando-se nos 2,8 mil milhões de euros em 2007, contra os 2,6 calculados na hipótese anterior.

- c) Por último, mantendo as taxas de ISP e de IVA que estão em vigor, mas retirando o ISP da incidência de IVA, a receita fiscal ficaria, à semelhança da hipótese A), também na ordem dos 2,6 mil milhões de euros.

Do ponto de vista orçamental, qualquer das hipóteses tem margem para não colocar em risco o nível de receita fiscal. Resta saber como ficaria o PVP a 31 de Dezembro de 2007, em cada uma das hipóteses colocadas.

<b>Real</b>	<b>PAI-31/12</b> (A)	<b>ISP</b> (B)	<b>IVA</b> C=(A+B) x Tx	<b>PVP</b> C+A+B
IO95	0,552	0,58295	21%	1,373
Gasóleo	0,630	0,36441	21%	1,203

<b>Hip. A</b>	<b>PAI-31/12</b>	<b>ISP</b>	<b>IVA</b>	<b>PVP</b>	<b>Var.%</b>
IO95	0,552	0,5176	21%	1,294	-2,1%
Gasóleo	0,630	0,2998	21%	1,125	-2,1%

<b>Hip. B</b>	<b>PAI-31/12</b>	<b>ISP</b>	<b>IVA</b>	<b>PVP</b>	<b>Var.%</b>
IO95	0,552	0,58295	16%	1,317	-2,0%
Gasóleo	0,630	0,36441	16%	1,154	-2,0%

<b>Hip. C</b>	<b>PAI-31/12</b>	<b>ISP</b>	<b>IVA</b>	<b>PVP</b>	<b>Var.%</b>
IO95	0,552	0,58295	21%	1,257	-2,1%
Gasóleo	0,630	0,36441	21%	1,071	-2,1%

Como se pode verificar a hipótese que possibilita um PVP mais baixo para o consumidor é a terceira hipótese, em que o PVP é formado por preço antes de impostos, respectivo IVA sobre esse valor, acrescido do valor de ISP por litro.

Esta solução, para além de não colocar em risco o nível da receita por parte do Estado, tem ainda as seguintes vantagens:

- Elimina a polémica sobre a dupla tributação nos combustíveis;
- Não contraria a directriz Europeia para os impostos sobre produtos petrolíferos, em que o ISP em Portugal tem de subir e não de descer para estar em harmonização com a Europa;

- Não é criada uma excepção em sede IVA, que poderia criar injustiças fiscais;
- É eliminado o efeito “cavalitas” que o IVA tem na formação do PVP nos combustíveis.

No entanto esta medida apresenta uma dificuldade de enquadramento no Art.º 78 da Directiva do IVA 2006/112/CE que determina que *"o valor tributável inclui os seguintes elementos: a) Os impostos, direitos aduaneiros, taxas e demais encargos, com excepção do próprio IVA..."*

### **CONCLUSÕES:**

- No espaço de 6 meses os preços do Petróleo alcançaram máximos históricos, com o Barril em Brent a chegar aos 120 Dls em meados de Maio/08, cerca de 45% acima do valor que tinha em Out.07;
- Este aumento dos preços do Petróleo tem sido algo aligeirado pela desvalorização crescente do Dls face ao Euro que, no período anteriormente referido foi de 8%;
- A dependência de Portugal em relação ao Petróleo coloca a economia do País numa situação muito difícil, quando ocorrem períodos de crise;
- Assim, a subida dos preços dos combustíveis em Portugal resulta, essencialmente, da crise existente a nível mundial na subida do preço do petróleo;
- Em termos genéricos a evolução dos preços dos combustíveis em Portugal tem seguido a evolução das subidas e descidas do preço da matéria prima de base, embora seja notória uma prática especulativa das petrolíferas que manipulam o preço de venda do Gasóleo e da Gasolina de acordo com o nível de consumo deste tipo de produtos;
- O aumento do preço dos combustíveis rodoviários tem tido um impacto negativo na evolução do consumo que regista uma baixa de 6% no período de 2004 a 2007;
- O decréscimo do consumo fez-se sentir, sobretudo nas gasolinas e que foi compensado em parte por um aumento na venda de Gasóleo em 2007, pois os consumidores reagiram à subida dos preços trocando viaturas a gasolina por viaturas a Gasóleo;
- Apesar da diminuição das quantidades vendidas, a receita com impostos sobre os combustíveis aumentou. Esse acréscimo deve-se aos aumentos sucessivos do ISP,

imposto sobre o qual incide o IVA, provocando um efeito multiplicador na subida dos preços de venda ao público;

- Apesar de tudo, a nível Europeu (15 Países) Portugal encontra-se na situação mediana, no que respeita ao preço antes de impostos, carga fiscal e preço de venda ao Público;
- A diferença de preços de venda ao público entre Portugal e os outros Países da UE resulta essencialmente da carga fiscal existente em cada País, onde por exemplo Espanha consegue ter preços mais competitivos porque a componente de ISP é significativamente mais reduzida do que em Portugal;
- Em Espanha a taxa de IVA é mais baixa que em Portugal e enquanto o ISP, em Portugal, subiu em 4 anos cerca de 21% no Gasóleo e 13% nas gasolinas, em Espanha o imposto sobre produtos petrolíferos tem-se mantido praticamente inalterado;
- Mesmo com a escalada de preços que se tem verificado no petróleo, os combustíveis podiam estar mais baixos, sem que a receita ficasse abaixo dos níveis de 2004, desde que ocorresse uma das seguintes hipóteses:
  - . Se o ISP descesse a valores de 2004, o que não é recomendável do ponto de vista técnico;
  - . Se o IVA baixasse até 16%, o que não é correcto por se tratar de uma excepção a um produto que pertence a uma classe de bens tributados à mesma taxa;
  - . Se o IVA não incidisse sobre o ISP, mas somente sobre o preço antes de impostos, o que necessitaria de um enquadramento especial de modo a cumprir a Directiva do IVA 2006/112/CE

**Assim, a possibilidade do preço de venda dos combustíveis ao público estar mais baixo, apesar da subida inevitável por força do aumento do petróleo, assenta na necessidade das petrolíferas repercutirem com rigor os aumentos no crude em cada um dos produtos refinados e não de acordo com a conveniência comercial de aumentar mais o gasóleo do que a gasolina, para assim obterem ganhos extraordinários, sempre que está em períodos de subida.**

Lisboa, 24 de Maio de 2008

**Estudo Elaborado por:**  
**UNIDCOM-Unidade de Investigação do IADE**  
**Casimiro F. Ramos**  
Prof. Doutor