



DO POÇO AO POSTO: O QUE DETERMINA AS VARIAÇÕES DE PREÇOS DO ÓLEO DIESEL OBSERVADAS PELOS TRANSPORTADORES?

Resumo

O óleo diesel é o principal insumo utilizado para o transporte rodoviário no país. Em um contexto de mudanças de direcionamento na política de preços realizada pela Petrobras, o segundo volume da **Série Especial de Economia – Combustíveis** analisa a formação de preço do óleo diesel durante o período de vigência da política de Preços de Paridade de Importação (PPI) para o combustível no Brasil, considerando seus principais determinantes. Com isso, o trabalho contribui para uma visão mais ampla do comportamento de preços do diesel no país, fornecendo instrumentos para a avaliação do período da PPI e dos caminhos/desafios que se apresentarão na nova política de preços da Petrobras.

Introdução

Desde a adoção da política de Preços de Paridade de Importação (PPI) pela Petrobras, em outubro de 2016, os preços dos combustíveis se elevaram significativamente no Brasil. Esse movimento foi acentuado pela desorganização de cadeias logísticas em função das restrições impostas pela pandemia de Covid-19 e também em função da guerra na Ucrânia.

Na política de PPI, os preços nacionais do diesel e da gasolina eram definidos com base na paridade com o mercado internacional, que considera a cotação desses combustíveis no mercado de referência¹ convertidos para a moeda nacional, adicionado aos custos de frete, de

armazenagem, margens de risco da operação, entre outros. Dessa forma, o preço era ajustado periodicamente para seguir a paridade com o comportamento dos derivados no mercado mundial.

Diante da volatilidade dos preços internacionais do petróleo e de seus derivados, por motivos diversos, como conflitos geopolíticos, crises financeiras e estratégias de mercado de *players* mundiais, o preço nacional também acompanhou essa instabilidade. Esse movimento se tornou extremo com o choque causado pela pandemia de covid-19, que engatilhou um aumento substancial nos preços dos derivados de petróleo, considerando o

¹ Para esse trabalho, foi considerada como referência a cotação da Costa do Golfo dos Estados Unidos (Golfo do México) (USGC), tendo em vista a importância dos derivados produzidos nesse território para as importações brasileiras.

período de adoção de PPI. As variações bruscas ocorridas não apenas no preço do diesel, mas dos demais combustíveis, se mostrou sensível para a sociedade, fato que inflamou as discussões sobre mudanças na política de preços da Petrobras.

Nesse contexto, durante 2022, o governo adotou, de forma paliativa, diversas medidas de desoneração da tributação incidente sobre os combustíveis, como redução a zero das alíquotas de PIS e Cofins² e alíquota uniforme de ICMS para todo o Brasil³. No dia 16 de maio de 2023, a Petrobras anunciou uma nova política de preços de combustíveis, encerrando a PPI. Não há, ainda, clareza sobre as diretrizes que serão seguidas pela empresa na definição dos preços; contudo, houve sinalização de maior flexibilidade, seguindo preceitos de mercado, mas com espaço para suavizar impactos de choques externos no preço dos combustíveis.

É importante salientar que, apesar de certo alívio nos meses mais recentes, o período de alta de preços do diesel, tal como o ocorrido em 2018, impactou significativamente o transporte. O combustível é um dos principais insumos para a atividade e tem participação expressiva na estrutura de custos de todos os segmentos do setor.

No transporte rodoviário de cargas e de passageiros, o combustível representa entre 30% e 35% do custo final da atividade; na operação do transporte público de passageiros, o insumo corresponde a 30% do custo⁴, e no transporte ferroviário, essa participação chega a 32,6%⁵. Assim, aumentos/variações no preço do insumo têm impacto direto nas margens da atividade

transportadora. Frente a essa importância, cabe destacar algumas idiosincrasias do setor:

- a. A maior parte das empresas transportadoras e, especialmente, os transportadores autônomos de cargas não pode e/ou não consegue manter estoques elevados de óleo diesel, de modo que estão suscetíveis às oscilações de preços⁶. Quanto menor o período de reajustes dos preços do óleo diesel, maior o impacto para o setor transportador.
- b. Em geral, os contratos de prestação de serviço de transporte possuem cláusulas de correção por algum indicador agregado de inflação. Nesse sentido, é importante que os novos contratos passem a prever um gatilho para revisão dos contratos à medida que o preço do diesel se eleve, como em situações ocorridas nos últimos anos.
- c. No caso do transporte público coletivo de passageiros, o artigo 70 da lei nº 9.069/1995 prevê que o reajuste e a revisão dos preços públicos e das tarifas de serviços públicos são concedidos anualmente, conforme atos, normas e critérios do Ministério da Fazenda. Para definir o percentual de reajuste das tarifas do setor, utiliza-se a planilha tarifária que considera a variação anual dos preços dos insumos. Reajustes uma vez por ano são incompatíveis com os recorrentes de um dos principais insumos da atividade⁷.

² Conforme a MP 1.157/2023, as alíquotas de PIS e Cofins estão reduzidas a zero até 31/12/2023. Para gasolina e etanol, o valor de PIS e Cofins foi mantido fixo em R\$ 0,47/litro e R\$ 0,20/litro, respectivamente, até 30/06/2023 (MP 1.163/2023), e a cobrança retornou em julho/2023.

³ O Convênio nº 199/2022 do Confaz alterou a alíquota variável de ICMS por estado para uma alíquota *ad rem* única para todo o Brasil, de R\$ 0,95/litro, vigente desde abril/2023.

⁴ Segundo a Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU), o diesel é o segundo item de custo que mais pesa no valor da tarifa dos ônibus urbanos, depois da mão de obra.

⁵ Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários (ANTF).

⁶ Estocar, transportar e comercializar combustíveis sem licença da ANP, é crime de ordem econômica e ambiental, conforme previsto nas leis nº 8.176/1991 e nº 9.605/1998 e na portaria nº 116 da ANP.

⁷ A NTU afirma que o modelo de negócio adotado pelo poder público, de remuneração pelo serviço prestado exclusivamente com recursos obtidos via receita tarifária, já bastante fragilizado mesmo no período pré-pandemia, mostrou-se totalmente insustentável para enfrentar o impacto da covid-19. A Associação estima que, de março/2020 a fevereiro/2023, o setor de transporte público por ônibus acumulou um impacto financeiro negativo de R\$ 36,2 bilhões — uma média de R\$ 1,01 bilhão por mês. A interrupção ou diminuição da prestação dos serviços, seja por contratos suspensos ou rescindidos, pelo encerramento de atividades de empresas ou consórcios e até em função de processos de recuperação judicial abertos levou à redução de mais de 90 mil postos de trabalho, no período de janeiro/2020 a janeiro/2023

Diante das expectativas com relação às mudanças realizadas pela Petrobras, essa edição da **Série Especial de Economia – Combustíveis** analisa a evolução de preços do diesel no período de vigência da PPI, levando em consideração os elementos de formação do preço do combustível no país.

Evolução no preço do óleo diesel no Brasil

O Gráfico 1 mostra a evolução do preço médio do diesel e, mais especificamente, do preço do diesel S10⁸ desde 2013, ano de início da série disponibilizada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), até o dia 19 de agosto de 2023. Percebe-se que, desde o momento em que a Petrobras anunciou o início da política de PPI para os combustíveis⁹, os valores apresentaram certa oscilação, porém não tão significativa quanto a observada no período a partir da pandemia.

Em 2020, o preço médio do diesel atingiu R\$ 3,01/litro (R\$ 3,10/litro para o S10), momento de maior impacto do isolamento social na atividade econômica, por conta do espriamento e letalidade do vírus da covid-19. Após esse período, o preço do combustível passou por uma trajetória de alta progressiva, até atingir o pico de R\$ 7,57/litro (R\$ 7,68/litro para o S10) na semana que findou no dia 25 de junho de 2022.

Considerando a semana de menor preço registrado na pandemia, que terminou em 23 de maio de 2020, e a semana de 25 de junho de 2022, período de pouco mais de dois anos, o preço médio do diesel no Brasil aumentou 151,7%, e do S10, 147%. Após esse pico, observou-se uma trajetória de queda no preço do diesel no país, porém sem retornar aos níveis pré-pandemia. O preço médio do diesel se reduziu para R\$ 4,92/litro (R\$ 4,98/litro para o S10) na semana que findou em 29 de julho de 2023, queda de 35% em relação ao

Esse resgate é relevante para melhor se compreender os fatores de pressão que levaram à construção de uma nova política de preços, bem como para avaliar de forma comparativa quais os fatores que compõem o preço do diesel e sua importância no custo final para o transportador.

pico da série.

No entanto, no dia 15 de agosto de 2023, a Petrobras anunciou um reajuste de R\$ 0,78/litro no preço médio de revenda do diesel às distribuidoras. Essa mudança reverberou no preço do diesel S10 na bomba, passando para R\$ 5,50/litro na semana que terminou em 18 de agosto (R\$ 5,38/litro para a média dos diferentes tipos de diesel), aumento significativo em um curto espaço de tempo (10,4% em 15 dias). A Petrobras justificou a mudança devido principalmente ao cenário internacional, de consolidação do aumento da cotação internacional do petróleo e seus derivados, com uma defasagem alta em relação aos preços nacionais, em um momento em que a empresa encontra-se no limite da sua otimização operacional.

A Tabela 1 apresenta estatísticas descritivas para o preço do diesel no período em análise. Em termos de variabilidade de preços, considerando a vigência do PPI, o preço médio nacional do diesel B S10 chegou ao patamar mínimo de R\$ 3,05/litro e um máximo de mais que o dobro, R\$ 7,68/litro.

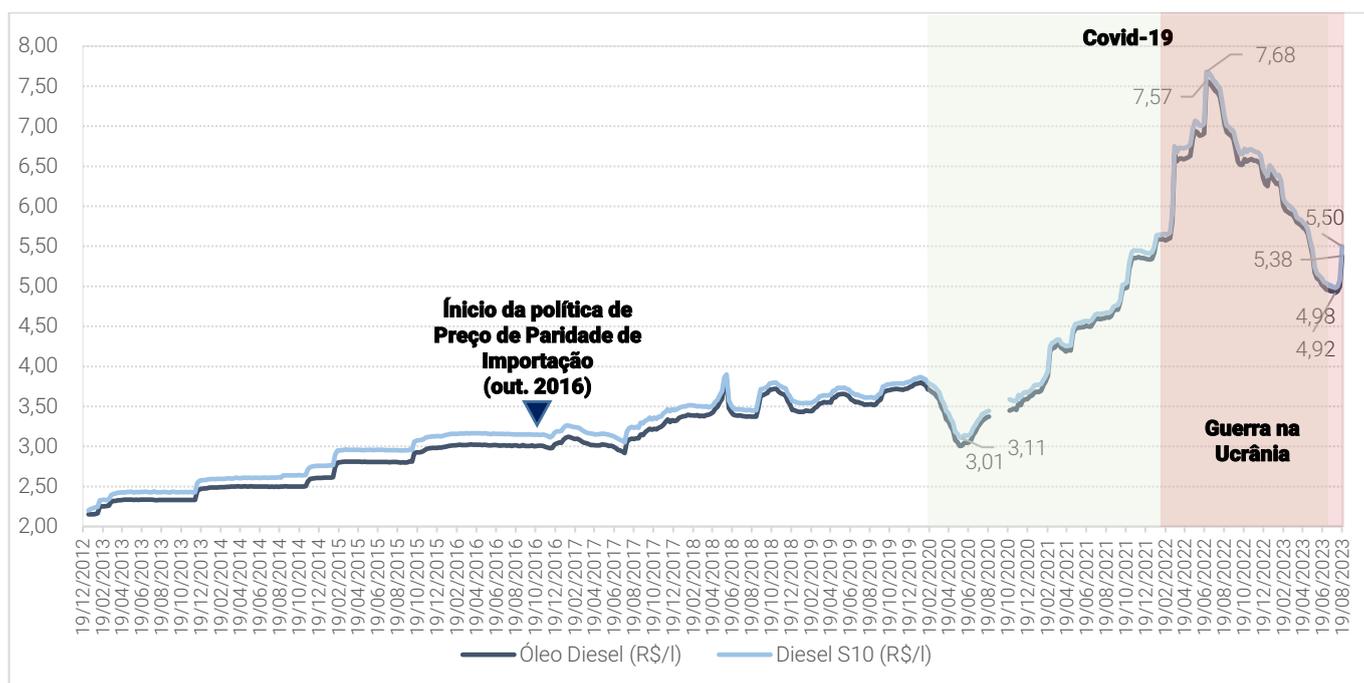
A partir da avaliação das médias, percebe-se os efeitos da pandemia e da guerra. Enquanto a média do período anterior à covid-19 (jan./2013 a mar./2020) foi de R\$ 3,12/litro, nos anos subsequentes à crise sanitária a média aumentou para R\$ 4,26/litro. Com o advento da guerra na Ucrânia, esse valor subiu para R\$ 6,35/litro.

(ntu.org.br/novo/upload/Publicacao/Pub638168022171830458.pdf). Acesso em: 07/07/2023.

⁸ O diesel S10 conta com 10 partes por milhão de enxofre na composição do combustível.

⁹ petrobras.com.br/fatos-e-dados/adotamos-nova-politica-de-precos-de-diesel-e-gasolina.htm. Acesso em: 09/08/2023.

Gráfico 1 – Evolução do preço médio de revenda do óleo diesel B e preço do diesel B S10 no Brasil (R\$/litro) – 05 de janeiro de 2013 a 19 de agosto de 2023**



Fonte: Elaboração CNT, com dados da ANP. Acesso em: 21/08/2023.

Não houve pesquisa de preços nas semanas entre os dias 18/08/2020 e 17/10/2020.

Tabela 1 – Estatísticas descritivas do preço do diesel B S10 (R\$/litro)

Estatísticas descritivas – Preço do diesel B S10	Período				
	05/01/2013-19/08/2023 (período todo)	15/10/2016-13/05/2023 (PPI)	05/01/2013-07/03/2020 (pré-pandemia)	07/03/2020-26/02/2022 (pandemia)	26/02/2022-19/08/2023 (Guerra na Ucrânia)
Média	3,77	4,30	3,12	4,26	6,35
Mínimo	2,20	3,05	2,20	3,11	4,98
Máximo	7,68	7,68	3,90	5,65	7,68
Amplitude	5,48	4,63	1,70	2,55	2,70
Desvio-padrão	1,27	1,27	0,45	0,80	0,76
Nº de observações	546	336	374	96	78

Fonte: Elaboração CNT, com dados da ANP.

Nota: Cabe destacar que existe sobreposição entre o período de pandemia e Guerra na Ucrânia. A Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou o fim da pandemia somente em maio de 2023.

A compreensão sobre os movimentos de preço do diesel perpassa pela formação de preços no contexto da PPI. As diversas etapas do processo produtivo do diesel, do poço ao posto¹⁰, são responsáveis por parte de seu preço nas bombas, mas não com a mesma proporção. A análise da formação de

preços do diesel pode ser dividida nas seguintes etapas: (i) diesel A produzido pelas refinarias; (ii) biodiesel incorporado ao diesel pelas distribuidoras; (iii) tributação federal e estadual; e (iv) margens de distribuição e de revenda do combustível.

¹⁰ Para uma melhor compreensão dessas etapas no mercado brasileiro, ver Série Especial de Economia – Combustíveis: Caracterização da cadeia de produção e comercialização do óleo diesel no Brasil (cnt.org.br/analises-transporte).

Preço do diesel A na refinaria

O primeiro fator a ser analisado na composição do preço do diesel vendido para o consumidor final se refere ao diesel puro produzido na refinaria (diesel A ou diesel sem a mistura do biodiesel), referência na qual serão acrescidos outros valores ao longo da cadeia de produção do combustível utilizado pelo consumidor final. Importante notar que, em uma perspectiva de livre determinação de preços, o valor cobrado por cada refinaria que produz o diesel será definido de forma estratégica, levando em conta os custos de aquisição e frete de matéria-prima (petróleo), custos operacionais, depreciação e reposição de materiais e margem de lucro, entre outros fatores.

A Petrobras, que é a maior refinaria do país, com participação de 85,9% do petróleo refinado em 2022¹¹, adotou o PPI para determinação do preço dos combustíveis por ela produzidos no período de 2016 a 2023. Ou seja, deliberou institucionalmente que a formação dos preços praticados pela empresa na venda de diesel estivesse alinhada às flutuações do mercado global desse produto, e não em seus custos de produção ou na conjuntura de oferta e demanda do mercado brasileiro.

No âmbito da política de PPI, a Petrobras passou a atuar como tomadora de preços, condicionada a variações na cotação internacional do diesel. Como a empresa detém grande parte da participação nacional no mercado de petróleo e derivados¹², as suas decisões tem impactos significativos para esse mercado e para a sociedade. No entanto, independentemente da política do

PPI, é importante salientar que o Brasil não é autossuficiente na produção de diesel e outros derivados – ou seja, precisa complementar a produção nacional com importações, para abastecimento do mercado interno¹³. Desse modo, o país já estava comprometido com as flutuações nas cotações internacionais que afetam o preço do diesel importado.

Sendo assim, o fator mais importante a ser observado para a composição do preço do diesel A nesse período é o movimento de preços internacionais para o diesel. O petróleo é a base da produção dos diversos combustíveis que movem o transporte, e qualquer movimento no preço dessa *commodity* se refletirá no preço de seus derivados, dentre eles, o diesel. Uma nação que dependa da importação de petróleo ou dos produtos dele derivados, ou que defina sua política de preços com alguma conexão com o cenário global, será afetada pela variação de suas respectivas cotações internacionais¹⁴.

Na análise dos Gráficos 1 e 2, percebe-se claramente a paridade dos movimentos internacionais no preço do petróleo e do diesel no comportamento do preço do diesel nacional.

No início da pandemia, a redução de demanda e o desaquecimento econômico provocados pelo auge do isolamento social, entre os meses de abril e junho de 2020, levaram a uma queda brusca de preço do petróleo, chegando a atingir valores negativos (Gráfico 2)¹⁵. Com isso, a cotação do diesel,

¹¹ Série Especial de Economia – Combustíveis: Caracterização da cadeia de produção e comercialização do óleo diesel no Brasil (cnt.org.br/analises-transporte).

¹² Desde meados da década de 1990 (emenda constitucional nº 09/1995 e lei nº 9.478/1997), é permitida a exploração de petróleo por outras empresas do setor privado, além da Petrobras.

¹³ Série Especial de Economia – Combustíveis: Caracterização da cadeia de produção e comercialização do óleo diesel no Brasil (cnt.org.br/analises-transporte).

¹⁴ O preço global do petróleo, e consequentemente de seus derivados, é influenciado por diversos fatores, dentre eles as expectativas de mercado, variações e choques globais de oferta do produto, movimentos de demanda frente a mudanças na atividade econômica mundial, variações e crises no mercado financeiro, entre outros. Por ser um produto estratégico e com uma oferta limitada e concentrada em alguns países, seus valores de mercado se mostram bastante sensíveis a mudanças.

¹⁵ O petróleo WTI atingiu US\$ -0,23/litro (US\$ -36,98/barril) no dia 20 de abril de 2020. Há vários tipos de petróleo produzidos no mundo, classificados em leves ou pesados, em função da eficiência de refino. Como referência de mercado na definição de preço, o petróleo é classificado em: a) West Texas Intermediate (WTI), produzido especialmente na região do Texas, Louisiana e Dakota do Norte e negociado na Bolsa de Nova York; e, b) Brent,

ao se tomar como referência a Costa do Golfo dos Estados Unidos, também se reduziu, atingindo o mínimo de US\$ 0,14/litro, no dia 27 de abril de 2020. Após esse período, petróleo e seu derivado entraram em uma trajetória de alta progressiva.

Em 2021, houve recuperação um pouco mais acelerada no ritmo da atividade econômica global devido a programas de vacinação e à retomada do consumo. Esse fato, conseqüentemente, acarretou aumento da demanda por combustíveis e petróleo, não acompanhado na mesma proporção pela oferta.

Esse movimento somou-se ao início da guerra entre Rússia e Ucrânia, em março de 2022. A Rússia é um dos três maiores produtores de petróleo do mundo, e as incertezas com o desdobramento do conflito, bem como as sanções aplicadas por países europeus à compra de petróleo russo, impactaram a oferta mundial do produto. Esse choque afetou em grande medida os derivados, ao ponto de diversos países temerem o desabastecimento.

O desbalanceamento do mercado para esse produto foi um dos fatores que provocaram a alta na cotação internacional do petróleo observada em 2020 e 2021 (Gráfico 2). A partir de março de 2021, o preço do barril atingiu valores comparáveis ao início do ano

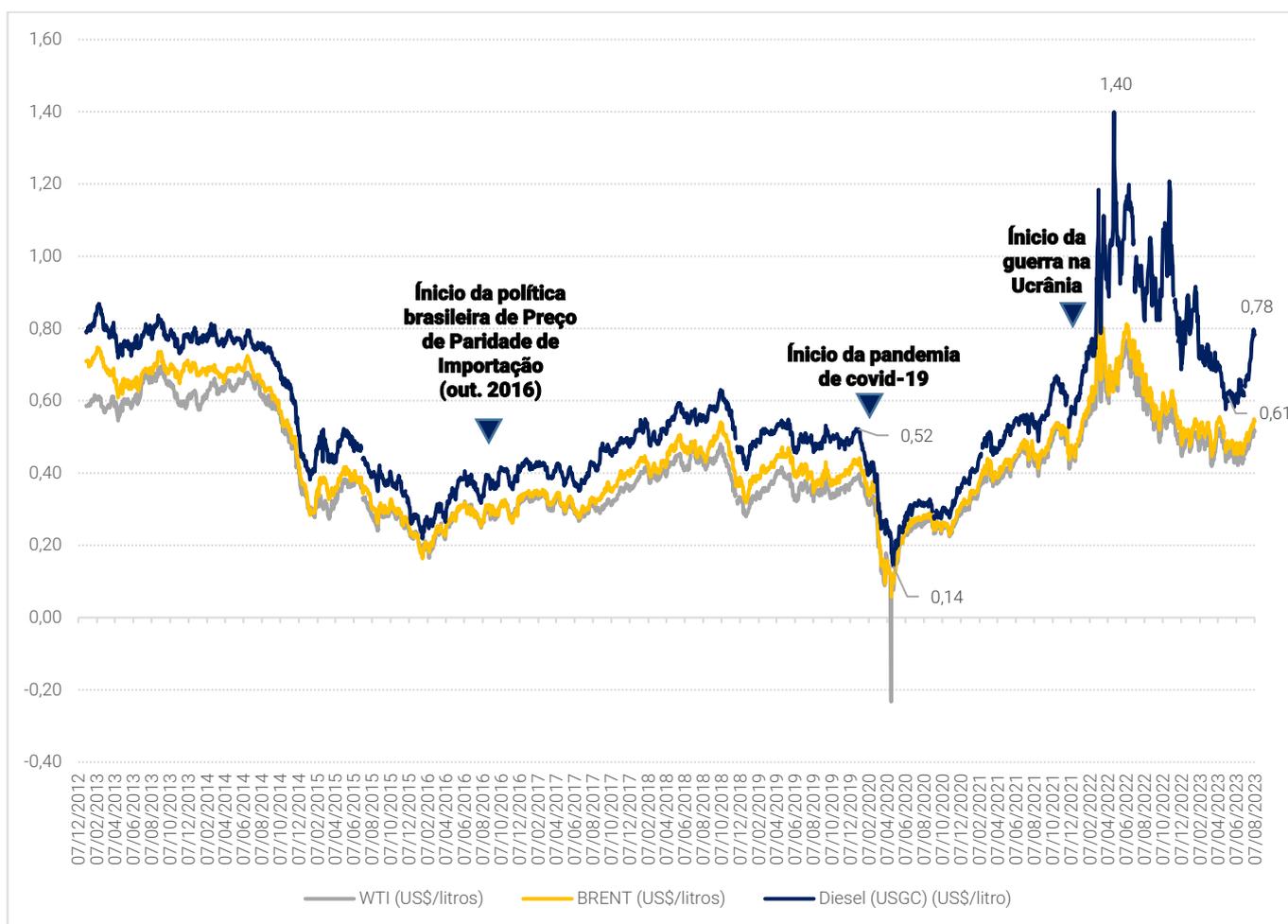
de 2020, anterior à pandemia; porém, como pode ser observado, a cotação continuou a se elevar, ultrapassando o patamar dos US\$ 80,00/barril durante outubro e novembro de 2021. Em 28 de abril de 2022, a cotação do diesel atinge o pico de US\$ 1,40/litro.

Após esse período, os preços do petróleo e do diesel entraram em uma trajetória de queda, em função do menor crescimento econômico global e redução do consumo desses produtos, no que prestou papel também a política de covid zero da China, a qual efetivou um *lockdown* de larga escala, diminuindo a demanda por esse tipo de energia. Em 31 de maio de 2023, a cotação internacional do diesel, considerando a referência de preços da região da costa do Golfo do México (USGC), chegou a US\$ 0,61/litro, valor mais próximo aos níveis pré-pandemia.

No entanto, a partir de julho de 2023, a cotação do diesel retornou a um processo de aumento. Essa subida foi guiada pelo preço internacional do petróleo, que tem aumentado devido a cortes de oferta da Organização dos Países Exportadores de Petróleo e aliados (OPEP+), temendo uma possível queda de demanda pela *commodity* em um contexto de redução do crescimento econômico global. Em 07 de agosto de 2023, o preço de referência do diesel atingiu R\$ 0,78/litro.

produzido no Mar do Norte, na Europa, e negociado na Bolsa de Londres. O Brent é mais leve e usado como referência no mundo. Já o WTI é um tipo de petróleo mais pesado e tende a ser mais caro, pois é mais difícil refiná-lo.

Gráfico 2 – Cotação internacional diária do óleo diesel* (US\$/litro) e do petróleo WTI (US\$/litro) e Brent (US\$/litro) – 02 de janeiro de 2013 a 07 de agosto de 2023



Fonte: Elaboração CNT, com dados de U.S. Energy Information Administration. Acesso em: 22/08/2023.

*Gulf Coast (USGC) Ultra-Low Sulfur Diesel.

Percebe-se, portanto, que no âmbito da PPI, a volatilidade internacional do diesel impactou significativamente o comportamento dos preços nacionais para o combustível. Conforme apontado pela Petrobras no comunicado ao mercado¹⁶, no dia 14 de outubro de 2016, para além da cotação internacional do combustível, a definição do preço interno do diesel no âmbito da política de paridade considera também custos logísticos e de transporte, como frete marítimo, taxa de portos, transporte interno, seguros, *demurrage*¹⁷ etc., além de margens para remunerar possíveis riscos à operação¹⁸,

a depender de decisões estratégicas da própria empresa. Ou seja, custos adicionais ao preço internacional de forma a fazer uma estimativa de valor do produto como se fosse importado para o país.

Como o preço do petróleo e de seus derivados no mercado de referência estão em dólares americanos, é preciso convertê-los para se obter o valor de internalização. Desse modo, a taxa de câmbio entre essas duas moedas também é um fator determinante na precificação do diesel nacional. Caso a cotação do dólar aumente, o preço do

¹⁶ Comunicados ao Mercado Petrobras (investidorpetrobras.com.br/resultados-e-comunicados/comunicados-ao-mercado). Acesso em: 12/06/2023.

¹⁷ Multa determinada em contrato, a ser paga pelo contratante de um navio quando esse demora mais do que o acordado nos portos de embarque ou de descarga (Glossário CNT).

¹⁸ Empresa de Pesquisa Energética (EPE): Série Formação de Preços dos Combustíveis – Preço de Realização (epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-413/topico-474/SP-EPE-DPG-SDB-Abast-01-2019_Pre%C3%A7oRealiza%C3%A7%C3%A3o.pdf). Acesso em: 06/06/2022.

petróleo e derivados aumentará em reais, ocorrendo o oposto em caso de valorização do real frente ao dólar.

Conforme mostra o Gráfico 3, a taxa de câmbio, que já vinha em uma tendência de alta nos últimos anos, se elevou muito desde o início do período da pandemia. Após os

primeiros meses de 2020, houve rápida desvalorização do real – que alcançou, em 14 de maio de 2021, o valor de R\$ 5,94/US\$. Desde esse momento, a taxa se manteve em um patamar elevado, registrando, em 04 de abril de 2022, seu menor valor médio no ano, de R\$ 4,62/US\$, e, em 11 de agosto de 2023, R\$ 4,89/US\$.

Gráfico 3 – Evolução da taxa de câmbio diária – média de compra (R\$/US\$) – 04 de janeiro de 2010 a 11 de agosto de 2023



Fonte: Elaboração CNT, com dados do Banco Central do Brasil, via Ipeadata. Acesso em: 22/08/2023.

A partir de 2023, percebe-se apreciação do câmbio, que tem se mantendo próximo de R\$ 5,00/US\$. No entanto, ainda é cedo para saber se essa queda se manterá como tendência. A taxa de câmbio é uma variável muito sensível, determinada por múltiplos fatores, tanto no âmbito financeiro quanto produtivo. Com relação à sua manutenção em patamares mais elevados, pode ter sido influenciada pelos cenários de insegurança e aversão ao risco causados pela pandemia e pelo conflito entre Rússia e Ucrânia, em nível global, entre outros fatores. Além disso, o aumento da inflação em vários países e a adoção de uma política de contração monetária e elevação da taxa de juros nos países desenvolvidos tende a atrair os investidores para fora do Brasil, impactando na desvalorização da moeda nacional.

No Brasil, apesar das definições com relação às eleições, ainda permeiam incertezas quanto ao panorama político e aos alinhamentos que estão sendo construídos pelo governo no Congresso Nacional. Ademais, ainda não há um senso de estabilidade macroeconômica, com retomada do crescimento. Reformas importantes, como a tributária, e a implementação de um novo arcabouço fiscal, ainda estão em avaliação no Congresso Nacional. O Banco Central mantém os juros elevados, em uma posição de cautela no que se refere ao cenário internacional instável, e à incerteza com relação à consolidação da queda da inflação no Brasil. Todos esses fatores afetam a taxa de câmbio nacional.

No período entre meados de 2020 e o final de 2022, percebeu-se uma combinação “perversa” entre o aumento da cotação internacional dos combustíveis e o aumento e manutenção do

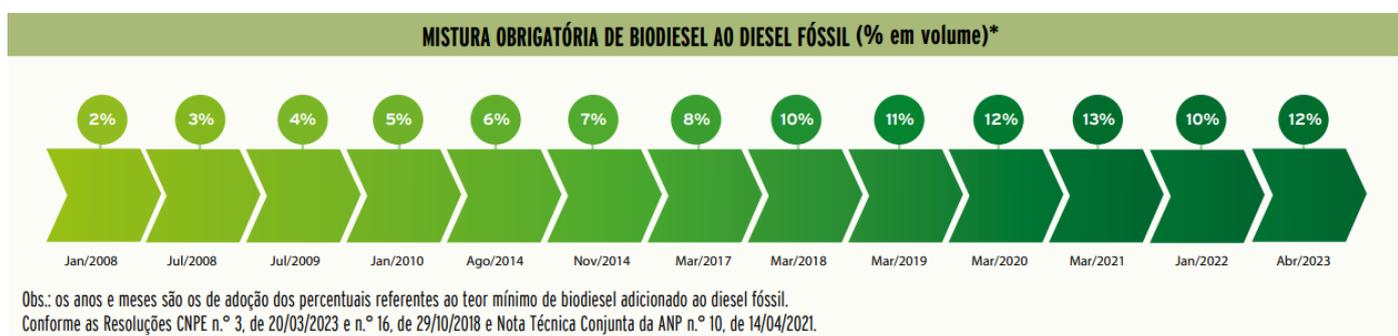
câmbio nacional em patamares elevados, fatores que se retroalimentaram no sentido de elevar o preço nacional do diesel.

A participação do biodiesel

Desde 2008, o biocombustível é acrescido ao diesel no Brasil como mistura obrigatória para produzir o combustível final vendido nas bombas¹⁹. A Figura 1 mostra a evolução desse teor, definido por resolução do Conselho

Nacional de Política Energética (CNPE), que normativamente²⁰ chegou ao seu maior valor, de 13%, em 2021, recuando em seguida para 10%, em 2022²¹. Atualmente, o teor obrigatório se encontra em 12% de biodiesel no diesel comercializado nas bombas.

Figura 1: Crescimento do teor (% em volume)* de biodiesel no diesel comercial no Brasil



Fonte: Boletim Ambiental da CNT, com dados da ANP. Acesso em: 17/05/2023.

Obs.: Os anos e meses são os de adoção dos percentuais referentes ao teor mínimo de biodiesel adicionado ao diesel fóssil.

*Conforme a Resolução CNPE n.º 16, de 29/10/2018, e Nota Técnica Conjunta da ANP n.º 10, de 14/04/2021.

Até o final de 2021, o sistema de mercado/forma de comercialização para o biodiesel consistia em leilões públicos promovidos pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), os quais ocorriam seis vezes por ano, visando ao atendimento bimestral do volume referente ao teor mínimo²² de biodiesel para a mistura com o diesel A. Algumas notas sobre a precificação do biodiesel nos leilões estão no anexo A1.

Desde janeiro de 2022, a dinâmica do mercado se alterou, encerrando o sistema de leilões. A comercialização do biodiesel passou a ser realizada de forma direta, em que os

distribuidores de diesel negociam e compram o produto diretamente dos produtores, em contratos validados pela ANP ou por transações de mercado à vista²³. Quanto ao processo de negociação, este passou a ocorrer com auxílio do sistema SRD-Biodiesel, desenvolvido pela ANP.

Com o modelo de contratação direta, a compra e venda do insumo é firmada entre seus participantes de maneira que é possível negociar prazos, preços, serviços, créditos ou penalidades. No sistema antigo, não havia muita margem para alteração nas condições pré-estabelecidas, ficando a cargo da ANP

¹⁹ A lei n.º 11.097/2005 (conversão da medida provisória n.º 214/2004) é considerada o marco regulatório do biodiesel no Brasil, pois dispõe sobre a introdução do biodiesel na matriz energética brasileira, quando foi instituído o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB). Posteriormente, a lei n.º 13.033/2014 (conversão da MP 647/2014) e a lei n.º 13.263/2016 trataram da evolução da mistura obrigatória de biodiesel ao diesel.

²⁰ gov.br/anp/pt-br/assuntos/producao-e-fornecimento-de-biocombustiveis/biodiesel/ntconj2021.pdf. Acesso em: 09/08/2023.

²¹ cnt.org.br/documento/b5aa0209-5aed-44fb-8d30-b502b4c8bd18. Acesso em: 09/08/2023.

²² gov.br/anp/pt-br/assuntos/distribuicao-e-revenda/leiloes-biodiesel. Acesso em: 09/08/2023.

²³ Atendendo à Resolução CNPE n.º 14/2020 e regulamentado pela Resolução ANP n.º 857/2021.

coordenar todo o processo. Destaca-se, ainda, a existência de uma meta volumétrica compulsória, a ser informada pela ANP para a contratação prévia de biodiesel a ser comercializado²⁴.

O Gráfico 4 apresenta a produção e venda do biodiesel desde o início do novo modelo de mercado. Durante todo o ano de 2022, o teor obrigatório foi de 10%, não influenciando diretamente variações de produção e venda. Já a partir de março/abril de 2023, a mistura compulsória passou a 12% e percebeu-se um aumento na movimentação de mercado nesses meses, atingindo o pico de produção (654,83 mil m³) e venda (642,54 mil m³) em junho.

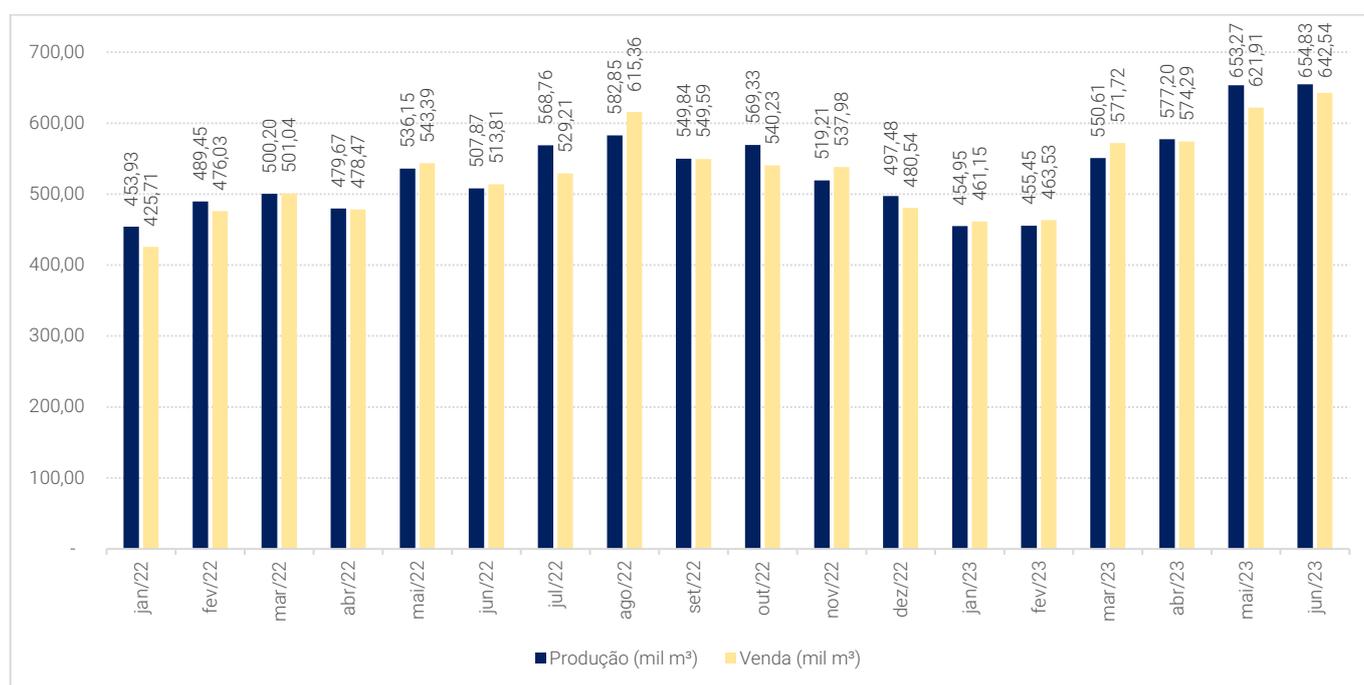
Por sua vez, o Gráfico 5 apresenta a evolução do preço médio do biodiesel praticado pelos produtores nacionais. Percebe-se em toda a

linha histórica analisada que esse preço se mostrou mais elevado que o preço do diesel A S10 praticado por produtores e importadores.

Mesmo com a tendência de redução no preço do biocombustível, influenciado pela cotação internacional do óleo de soja, principal insumo em sua composição, seu valor se encontrou acima do preço do diesel A. Na semana que findou em 13 de agosto de 2023, o preço do biodiesel era de R\$ 4,21/litro, e o preço do diesel A S10, de R\$ 3,20/litro.

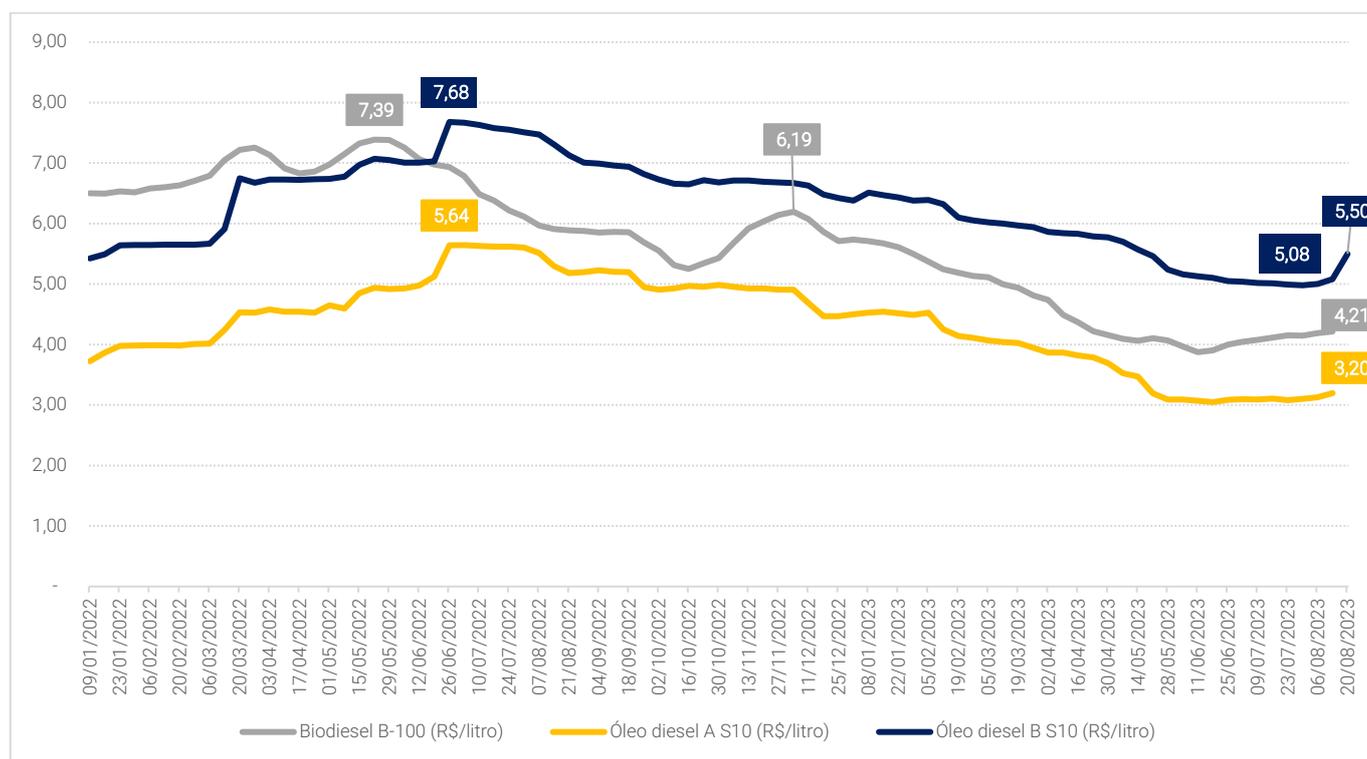
Independentemente do teor de mistura obrigatória do biodiesel ao diesel A, essa combinação acaba elevando o preço do diesel B vendido na bomba aos consumidores finais. Quanto maior o percentual de mistura obrigatória, maior será também esse impacto nos preços do óleo diesel na bomba.

Gráfico 4: Produção e venda de biodiesel (mil m³) – janeiro de 2022 a junho de 2023



Fonte: Elaboração CNT, com dados da ANP.

²⁴ Segundo os procedimentos mais recentes, de 2023, distribuidores necessitam de volume contratado de biodiesel igual ou superior a 80,0% do volume de comercialização de diesel B no mês correspondente ao ano civil anterior, considerando o percentual de mistura obrigatória e descontando o óleo diesel B adquirido de outros distribuidores. Distribuidores que não tiverem comercializado pelo menos 1.000 m³ de óleo diesel B no mês correspondente do ano civil anterior estarão isentos da aplicação de metas no mês em referência. Para produtores de biodiesel, eles deverão ter volume contratado de biodiesel igual ou superior ao volume equivalente a oitenta por cento da sua comercialização de biodiesel com distribuidores de combustíveis líquidos no mês correspondente do ano civil anterior, ajustado para o percentual de mistura obrigatória vigente. Os produtores de biodiesel que não tiverem comercializado pelo menos 1.000 m³ de biodiesel no mês correspondente do ano civil anterior estarão isentos da aplicação de metas no mês em referência (gov.br/anp/pt-br/assuntos/distribuicao-e-revenda/procedimentos-para-cadastramento-dos-contratos-de-fornecimento-de-biodiesel-no-2o-bimestre-de-2023). Acesso em: 23/06/2023.

Gráfico 5: Evolução do preço do biodiesel, óleo diesel A S10 e óleo diesel B S10 (R\$/litro) – 09 de janeiro de 2022 a 20 de agosto de 2023

Fonte: Elaboração CNT, com dados da ANP.

Tributação incidente sobre a comercialização do óleo diesel

Atualmente, quatro tributos incidem ao longo da cadeia de produção e comercialização de óleo diesel: o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), de responsabilidade dos estados; e as contribuições federais: Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS)/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep); Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins); e Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide). Além desses tributos, podem incidir os de natureza aduaneira na importação e exportação de petróleo e derivados.

Com relação à arrecadação de competência da União, o decreto nº 9.391/2018 zerou a alíquota de R\$ 0,05/litro da Cide para o óleo

diesel e etanol permanentemente, que vigorava desde 2015 (decreto nº 8.395/2015). O tributo não incide sobre o biodiesel.

Em meio à pressão para redução de preços em 2021/2022, o governo federal conseguiu a aprovação das leis complementares (LC) nº 192/2022²⁵ e nº 194/2022²⁶ pelo Congresso Nacional. A LC nº 192/2022 reduziu a zero as alíquotas de contribuição para o PIS/Pasep e para a Cofins incidentes sobre o diesel e biodiesel pelo período de 11 de março de 2022 até 31 de dezembro de 2022, o que foi prorrogado pela medida provisória (MP) nº 1.157/2023 até 31/12/2023 (Tabela 2). Mas a MP perdeu a eficácia, em decorrência do término do prazo para sua votação no Congresso, em 01/06/2023²⁷.

²⁵ Derivada do projeto de lei complementar (PLP) 11/2020, apresentado pelo deputado federal Emanuel Pinheiro Neto (PTB/MT).

²⁶ Derivada do PLP nº 18/2022, apresentado pelo deputado federal Danilo Fortes (PSDB/CE).

²⁷ www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/06/01/seis-medidas-provisorias-perdem-a-validade. Acesso em: 09/08/2023.

Em 06/06/2023, entrou em vigor a MP nº 1.175/2023, que dispõe sobre mecanismo de desconto patrocinado na aquisição de veículos sustentáveis, por meio de descontos em valores absolutos. Para atender à Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), a renúncia de receitas decorrente da redução da base de cálculo dos veículos contemplados pelo desconto, a MP prevê a compensação pela recomposição parcial das alíquotas das contribuições para o PIS/Pasep e para a Cofins incidentes em operações no mercado interno e nas importações de óleo diesel e de biodiesel. Até 31/12/2023, as alíquotas para o óleo diesel serão de R\$ 0,01959/litro para o PIS/Pasep e de R\$ 0,09041/litro para Cofins, totalizando R\$ 0,11/litro²⁸. Essas mudanças entrarão em vigor no início de setembro, após o nonagésimo dia (noventena) da publicação da MP.

Frente à demanda de veículos novos, o governo federal decidiu ampliar os recursos disponíveis para o desconto patrocinado na aquisição de veículos. Para isso, publicou, em 30/06/2023, a MP nº 1.178/2023, que altera as alíquotas previstas na MP nº 1.175/2023. No que tange ao óleo diesel, as alíquotas passaram a R\$ 0,02319/litro para o PIS/Pasep, e R\$ 0,10681/litro para o Cofins, totalizando R\$ 0,13/litro. Essa mudança entrará em vigor no dia 01/10/2023, e segue até 31/12/2023.

Além disso, a LC nº 192/2022 também alterou a dinâmica de cobrança do ICMS, que passou de imposto *ad valorem* (alíquota definida por cada estado) para imposto específico ou *ad*

rem (cobrado por litro de combustível e o mesmo valor em todos os estados). O Convênio ICMS nº 199/2022-Confaz definiu o valor de R\$ 0,95/litro a partir de abril de 2023, decisão questionada pelos estados no Superior Tribunal Federal (STF)²⁹, o que acabou postergando a mudança na forma de cobrança do imposto em um mês³⁰. Sendo assim, o imposto monofásico, com alíquota *ad rem*, passou a vigorar para o óleo diesel em maio de 2023.

Já a LC nº 194/2022 alterou o Código Tributário Nacional (lei nº 5.172/1966) e a Lei Kandir (LC nº 87/1996) para considerar os bens e serviços relativos aos combustíveis, à energia elétrica, às comunicações e ao transporte coletivo como essenciais. Na prática, a LC nº 194/2022 impôs um limite de cobrança do ICMS de 17% a serviços essenciais, de modo a diferenciá-los de bens supérfluos para fins de aplicação de alíquotas de ICMS³¹.

A reforma tributária em discussão no Congresso Nacional (PECs nº 45/2019 e nº 110/2019) deve alterar essa dinâmica. O texto substitutivo da PEC nº 45/2019, apresentado no dia 22 de junho de 2023, indicou um regime específico de tributação para combustíveis e lubrificantes. O imposto sobre bens e serviços (IBS) incidirá uma única vez (regime monofásico), com alíquota uniforme em território nacional, mas com variação entre os tipos de combustíveis. Esse assunto será explorado em uma próxima edição da **Série Especial de Economia – Combustíveis**.

²⁸ in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.175-de-5-de-junho-de-2023-488176081. Acesso em: 09/08/2023.

²⁹ portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=489403&ori=1. Acesso em: 09/08/2023.

³⁰ portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=508442&ori=1. Acesso em: 09/08/2023.

³¹ A LC nº 194/2022 é decorrente da aprovação do Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 18/2022, de autoria do deputado Danilo Forte (PSDB/CE).

Tabela 2: Alterações recentes na legislação tributária incidente sobre óleo diesel e outros combustíveis

Data	Normativo	Considerações
03 de setembro de 2021	Protocolada petição para Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 68	<ul style="list-style-type: none"> Tinha o objetivo de reconhecer a inércia do Congresso Nacional em estabelecer o regime monofásico do ICMS sobre combustíveis por meio de lei complementar. Com a sanção da LC 192/2022 (decorrente do PLP 11/2020), a ADO não prosseguiu (julgamento em 14 de março de 2022).
1º de março de 2021	Decreto nº 10.638	<ul style="list-style-type: none"> Zerou as alíquotas de contribuição do PIS/Pasep incidente sobre a importação e comercialização de gasolina, óleo diesel, gás liquefeito de petróleo e querosene de aviação, no período de 1º/03/2021 a 30/04/2021.
1º de março de 2021	MP nº 1.034	<ul style="list-style-type: none"> Eleva a alíquota da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) cobrada de instituições financeiras, de 15% para 25%, até 31/12/2021, e reduz para 20% a partir de 2022. A MP tem como objetivo compensar a diminuição de tributos sobre o óleo diesel e o gás de cozinha, previsto no decreto nº 10.638/2021.
16 de dezembro de 2021 (apresentação do PLP)	PLP nº 211	<ul style="list-style-type: none"> Apresentado pelo deputado Sidney Leite (PSD/AM), limita a tributação incidente sobre os bens essenciais, especialmente energia, petróleo, telecomunicações e gás. Define que a alíquota máxima dos tributos de competência da União, dos estados, do DF e dos municípios para esses bens essenciais será de 5%, e poderá ser elevada até 15% quando se tratar de progressividade ambiental. Em 16/03/2022, o PLP nº 18/2022 foi apensado a esse projeto e, em 24/05/2022, foi desapensado. Arquivado em 25/05/2022.
11 de março de 2022	LC nº 192	<ul style="list-style-type: none"> Derivada do PLP nº 11/2020, apresentado pelo deputado federal Emanuel Pinheiro Neto (PTB/MT). Define que o ICMS incidirá uma única vez ao longo da cadeia de produção e distribuição (monofasia) sobre gasolina, etanol anidro combustível, diesel, biodiesel e gás liquefeito de petróleo. Define que as alíquotas de ICMS serão definidas mediante deliberação dos estados e do DF; serão uniformes em todo o território nacional para o mesmo tipo de combustível; serão específicas (ad rem) por unidade de medida adotada. Reduziu a zero as alíquotas de contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins incidentes sobre combustíveis, pelo período de 11/03/2022 até 31/12/2022.
24 de março de 2022	Convênio ICMS 16-CONFAZ	<ul style="list-style-type: none"> Definiu que a incidência do ICMS passará a ocorrer de forma única por meio de alíquota fixa de abrangência nacional sobre uma determinada quantidade vendida (alíquota <i>ad rem</i>), atendendo ao previsto na LC nº 192/2022. Revogado pelo Convênio ICMS nº 80, de 22/06/2022.
13 de maio de 2022	Decisão do Ministro do STF, André Mendonça	<ul style="list-style-type: none"> O ministro do STF André Mendonça suspendeu, <i>ad referendum</i>, a eficácia das cláusulas quarta e quinta, bem como o Anexo II, da Resolução do Convênio ICMS 16/2022-Confaz, que trata da cobrança do ICMS sobre o óleo diesel.
15 de junho de 2022	LC nº 194	<ul style="list-style-type: none"> Derivada do PLP nº 18/2022, apresentado pelo deputado federal Danilo Fortes (PSDB/CE), a LC nº 194/2022 incluiu o artigo 18-A ao Código Tributário Nacional (lei nº 5.172/1966) e o art. 32-A à LC nº 87/1996 (Lei Kandir), para considerar os combustíveis, o gás natural, a energia elétrica, as comunicações e o transporte coletivo como bens e serviços essenciais, que não podem ser tratados como supérfluos, para fins de incidência do ICMS. As alterações tem como objetivo possibilitar a diferenciação de alíquotas de ICMS em relação a bens supérfluos.
16 de maio de 2022	MP nº 1.117	<ul style="list-style-type: none"> Altera o art. 5º da lei nº 13.703/2018 (criou o piso mínimo de frete). A MP prevê que sempre que ocorrer oscilação no preço do óleo diesel no mercado nacional superior a 5% em relação ao considerado na planilha de cálculos de pisos mínimos na realização de fretes, nova norma com pisos mínimos deverá ser publicada pela ANTT, considerando a variação no preço do combustível.
17 de maio de 2022	MP nº 1.118	<ul style="list-style-type: none"> Altera a lei complementar nº 192/2022. Impede a concessão de crédito tributário a empresas que comprem combustível para uso próprio em 2022. Tem como objetivo evitar perda de arrecadação. Perdeu eficácia em 27/09/2022, em decorrência do término do prazo para sua votação no Congresso Nacional.
9 de junho de 2022	PEC nº 16	<ul style="list-style-type: none"> Apresentada pelo senador Carlos Portinho (PL/RJ), altera a CF para estabelecer que a União prestará auxílio financeiro aos estados e ao Distrito Federal, com o objetivo de compensar perdas de arrecadação decorrentes da redução das alíquotas relativas ao ICMS incidente sobre o óleo diesel combustível e o gás liquefeito de petróleo, derivado de petróleo e de gás natural. Arquivada em 30/06/2022.

Data	Normativo	Considerações															
14 de julho de 2022	EC nº 123	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Derivada da PEC nº 15/2022, apresentada pelo senador Fernando Bezerra Coelho (MDB/PE), altera o artigo nº 225 da CF, para estabelecer regime fiscal favorecido aos biocombustíveis destinados ao consumo final, a fim de assegurar tributação inferior à incidente sobre os combustíveis fósseis. ▪ Prevê benefícios tributários para fontes limpas de energia por, pelo menos, 20 anos. 															
1º de janeiro de 2023	MP nº 1.157	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reduz a zero, até 31/12/2023, as alíquotas das contribuições ao PIS/Pasep e Cofins incidentes sobre operações realizadas com óleo diesel, biodiesel e gás liquefeito de petróleo. ▪ Reduz a zero, até 28/02/2023, as alíquotas das contribuições ao PIS/Pasep e Cofins incidentes sobre operações realizadas com gasolina, álcool, querosene de aviação e gás natural veicular. ▪ Prazo de vigência encerrado no dia 1º/06/2023 (Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 38, de 15/06/2023). 															
5 de junho de 2023	MP nº 1.175	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reestabelece alíquotas de contribuições para o PIS/Pasep e Cofins incidentes sobre operações realizadas com óleo diesel e biodiesel, inclusive sobre importação, até 31/12/2023, com os seguintes valores: <p>a) Óleo diesel:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) R\$ 0,01959/litro para PIS/Pasep; ii) R\$ 0,09041/litro para Cofins. iii) Total = R\$ 0,11/litro. <p>b) Biodiesel:</p> <table border="1" data-bbox="544 801 1487 1120"> <thead> <tr> <th></th> <th>PIS/Pasep</th> <th>Cofins</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Biodiesel fabricado a partir de mamona ou de fruto, caroço ou amêndoa de palma produzidos nas regiões Norte e Nordeste e no semiárido.</td> <td>R\$ 0,00703/litro</td> <td>R\$ 0,03239/litro</td> </tr> <tr> <td>Biodiesel fabricado a partir de matérias-primas adquiridas de agricultor familiar enquadrado no Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).</td> <td>R\$ 0,00325/litro</td> <td>R\$ 0,01497/litro</td> </tr> <tr> <td>Biodiesel fabricado a partir de matérias-primas produzidas nas regiões Norte e Nordeste e no semiárido adquiridas de agricultura familiar enquadrado no Pronaf.</td> <td>R\$ 0,00/litro</td> <td>R\$ 0,00/litro</td> </tr> <tr> <td>Demais operações com biodiesel.</td> <td>R\$ 0,00826/litro</td> <td>R\$ 0,03805/litro</td> </tr> </tbody> </table>		PIS/Pasep	Cofins	Biodiesel fabricado a partir de mamona ou de fruto, caroço ou amêndoa de palma produzidos nas regiões Norte e Nordeste e no semiárido.	R\$ 0,00703/litro	R\$ 0,03239/litro	Biodiesel fabricado a partir de matérias-primas adquiridas de agricultor familiar enquadrado no Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).	R\$ 0,00325/litro	R\$ 0,01497/litro	Biodiesel fabricado a partir de matérias-primas produzidas nas regiões Norte e Nordeste e no semiárido adquiridas de agricultura familiar enquadrado no Pronaf.	R\$ 0,00/litro	R\$ 0,00/litro	Demais operações com biodiesel.	R\$ 0,00826/litro	R\$ 0,03805/litro
	PIS/Pasep	Cofins															
Biodiesel fabricado a partir de mamona ou de fruto, caroço ou amêndoa de palma produzidos nas regiões Norte e Nordeste e no semiárido.	R\$ 0,00703/litro	R\$ 0,03239/litro															
Biodiesel fabricado a partir de matérias-primas adquiridas de agricultor familiar enquadrado no Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).	R\$ 0,00325/litro	R\$ 0,01497/litro															
Biodiesel fabricado a partir de matérias-primas produzidas nas regiões Norte e Nordeste e no semiárido adquiridas de agricultura familiar enquadrado no Pronaf.	R\$ 0,00/litro	R\$ 0,00/litro															
Demais operações com biodiesel.	R\$ 0,00826/litro	R\$ 0,03805/litro															
30 de junho de 2023	MP nº 1.178	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aumenta as alíquotas de contribuições para o PIS/Pasep e Cofins incidentes sobre operações realizadas com combustíveis, inclusive sobre importação, em relação ao previsto na MP nº 1.175/2023, de 1º/10/2023 até 31/12/2023: <p>a) Óleo diesel:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) R\$ 0,02319/litro para PIS/Pasep; ii) R\$ 0,10681/litro para Cofins. iii) Total = R\$ 0,13/litro. <p>b) Biodiesel:</p> <table border="1" data-bbox="544 1344 1487 1662"> <thead> <tr> <th></th> <th>PIS/Pasep</th> <th>Cofins</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Biodiesel fabricado a partir de mamona ou de fruto, caroço ou amêndoa de palma produzidos nas regiões Norte e Nordeste e no semiárido.</td> <td>R\$ 0,00838/litro</td> <td>R\$ 0,03880/litro</td> </tr> <tr> <td>Biodiesel fabricado a partir de matérias-primas adquiridas de agricultor familiar enquadrado no Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).</td> <td>R\$ 0,00388/litro</td> <td>R\$ 0,01796/litro</td> </tr> <tr> <td>Biodiesel fabricado a partir de matérias-primas produzidas nas regiões Norte e Nordeste e no semiárido adquiridas de agricultura familiar enquadrado no Pronaf.</td> <td>R\$ 0,00/litro</td> <td>R\$ 0,00/litro</td> </tr> <tr> <td>Demais operações com biodiesel.</td> <td>R\$ 0,00986/litro</td> <td>R\$ 0,04565/litro</td> </tr> </tbody> </table>		PIS/Pasep	Cofins	Biodiesel fabricado a partir de mamona ou de fruto, caroço ou amêndoa de palma produzidos nas regiões Norte e Nordeste e no semiárido.	R\$ 0,00838/litro	R\$ 0,03880/litro	Biodiesel fabricado a partir de matérias-primas adquiridas de agricultor familiar enquadrado no Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).	R\$ 0,00388/litro	R\$ 0,01796/litro	Biodiesel fabricado a partir de matérias-primas produzidas nas regiões Norte e Nordeste e no semiárido adquiridas de agricultura familiar enquadrado no Pronaf.	R\$ 0,00/litro	R\$ 0,00/litro	Demais operações com biodiesel.	R\$ 0,00986/litro	R\$ 0,04565/litro
	PIS/Pasep	Cofins															
Biodiesel fabricado a partir de mamona ou de fruto, caroço ou amêndoa de palma produzidos nas regiões Norte e Nordeste e no semiárido.	R\$ 0,00838/litro	R\$ 0,03880/litro															
Biodiesel fabricado a partir de matérias-primas adquiridas de agricultor familiar enquadrado no Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).	R\$ 0,00388/litro	R\$ 0,01796/litro															
Biodiesel fabricado a partir de matérias-primas produzidas nas regiões Norte e Nordeste e no semiárido adquiridas de agricultura familiar enquadrado no Pronaf.	R\$ 0,00/litro	R\$ 0,00/litro															
Demais operações com biodiesel.	R\$ 0,00986/litro	R\$ 0,04565/litro															

Fonte: Elaboração CNT.

Margem de distribuição e revenda

O último elemento da composição de preços se refere às margens de distribuição e de revenda dos combustíveis. Esses valores são definidos com base em decisões estratégicas das empresas a partir das características do mercado que atendem e dos resultados

esperados.

Ao se tomar como referência o preço praticado pelas distribuidoras e revendedoras dos combustíveis, as margens brutas de distribuição e de revenda são compostas pela

diferença entre as receitas obtidas pela venda dos produtos e os custos de sua aquisição. Sendo assim, são compostas pelos custos operacionais das distribuidoras e revendedoras acrescidos de seu lucro bruto (Gráfico 6).

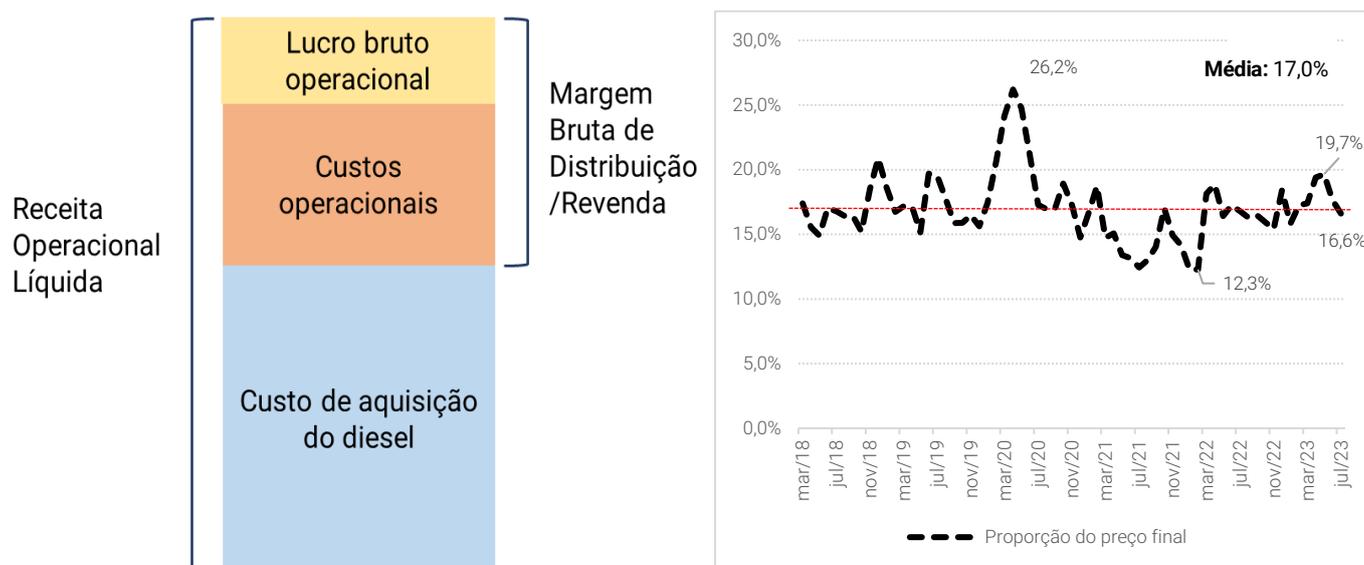
Dentre os custos operacionais das distribuidoras, estão incluídos dispêndios com armazenagem, bombeamento, mão de obra, fornecimento de água, esgoto, energia elétrica etc.³² Para revenda, exemplos de custos operacionais são os dispêndios com bandeira, caso o posto seja bandeirado, custos de construção do posto, e mão de obra, entre outros.

Considerando a composição de preços do

diesel B S10 disponível pela ANP desde março de 2018, a média de participação das margens de distribuição e revenda no preço final do combustível no período é de 17% (Gráfico 6).

Essa participação se manteve entre valores próximos a 15% e 20% ao longo do período. Chama a atenção o pico em que as margens chegaram a quase 30% do preço final, em abril de 2020. Essa subida se deu devido à queda brusca no preço do combustível nos períodos iniciais da pandemia, principalmente do diesel A, porém as margens de distribuição e de revenda medidas em reais por litro diminuíram pouco nesses meses. Em julho de 2023, valor mais recente da série, a participação era de 16,6%.

Gráfico 6: Composição da margem bruta de distribuição e revenda, e evolução mensal da sua participação no preço final do diesel B S10 – março de 2018 a julho de 2023



Fonte: Elaboração CNT, com dados da ANP e Empresa de Pesquisa Energética (EPE).

Preço final do diesel

O preço do diesel no Brasil é influenciado por diversos fatores, diretos e indiretos. Como levantado, a trajetória de preços observada nos últimos anos é, em grande parte, reflexo de um cenário global marcado pela pandemia e, mais recentemente, pela guerra na Ucrânia. Percebe-se, portanto, que o cenário que hoje se mostra mais estável e de reduções de preços,

há pouco tempo foi de crescimento acelerado e alta volatilidade.

O Gráfico 7 apresenta a composição do preço mensal do diesel B S10 vendido ao consumidor final, pela divisão proposta no trabalho: diesel A, biodiesel, tributos federais e estaduais, e margens de distribuição e

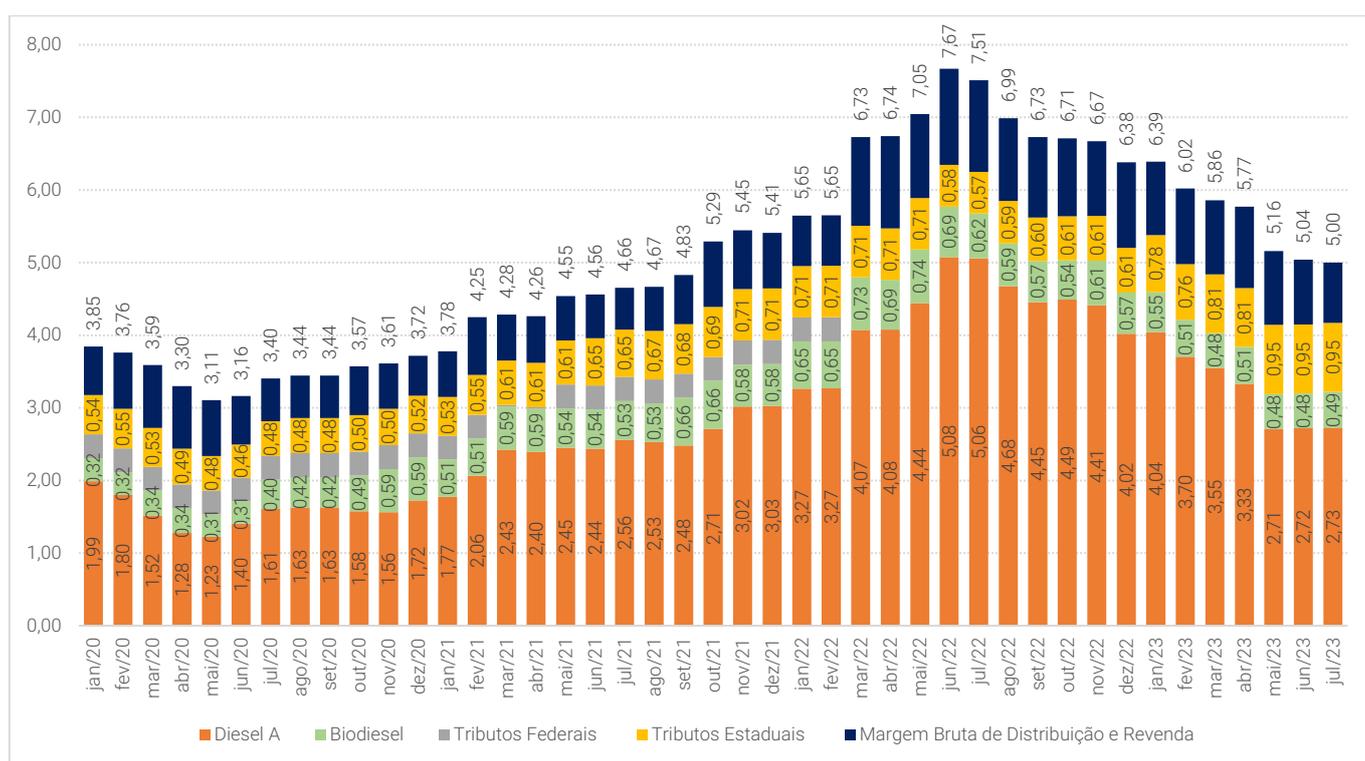
³² Para uma descrição dos custos operacionais de distribuição e revenda, ver EPE (2019).

revenda. Conforme visto, o diesel A é a base de produção do combustível e o insumo que mais contribui para seu preço final e variações. Considerando os preços a partir de 2022, momento em que o tributo federal foi zerado para aliviar o crescimento dos valores do combustível, percebe-se que o segundo maior peso no preço final está na margem de distribuição e revenda, com contribuições acima de R\$ 1,00/litro. Os tributos estaduais e o biodiesel contribuíram de forma próxima ao preço final, entre R\$ 0,40/litro e 0,70/litro.

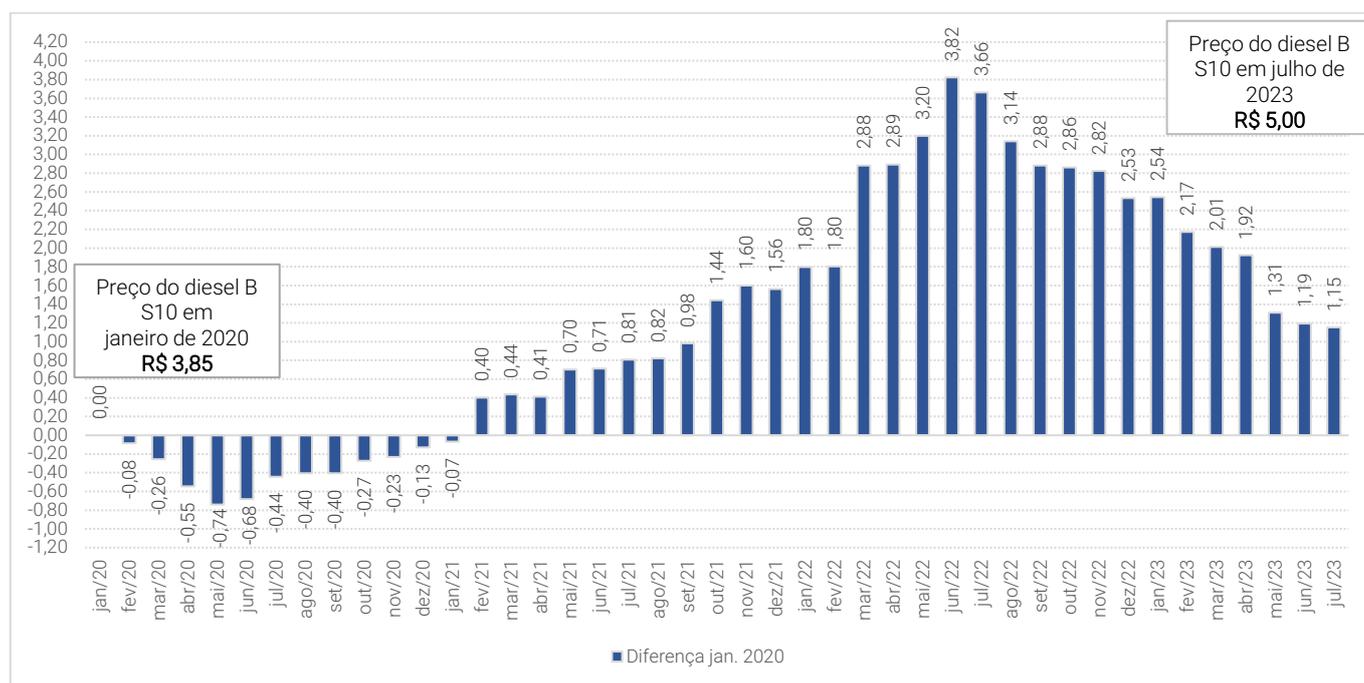
Para melhor ilustrar a volatilidade de preços do diesel, o Gráfico 8 mostra a diferença de preços mensal (R\$/litro) do diesel B S10 em relação a janeiro de 2020, momento pré-pandemia.

Após diversas reduções de preços nos primeiros meses da pandemia, com maior queda em maio de 2020 (R\$ 0,74/litro), a diferença em relação ao preço de janeiro de 2020 passa a uma trajetória de aumento. A partir de fevereiro de 2021, o preço do diesel começou a superar os valores de janeiro de 2020. O crescimento progressivo levou a um aumento expressivo de R\$ 3,82/litro no preço final do diesel na bomba, em junho de 2022, relativo a janeiro de 2020. Após esse pico, o diferencial passa a cair, porém ainda se mantendo R\$ 1,15/litro acima do nível pré-pandemia, em julho de 2023.

Gráfico 7: Composição do preço mensal do diesel B S10 – janeiro de 2020 a julho de 2023 (R\$/litro)



Fonte: Elaboração CNT, com dados da ANP.

Gráfico 8: Diferença de preços do diesel B S10 entre janeiro de 2020 e os demais meses, até julho de 2023 (R\$/litro)

Fonte: Elaboração CNT, com dados de ANP e Relatório do Mercado de Derivados de Petróleo/MME.

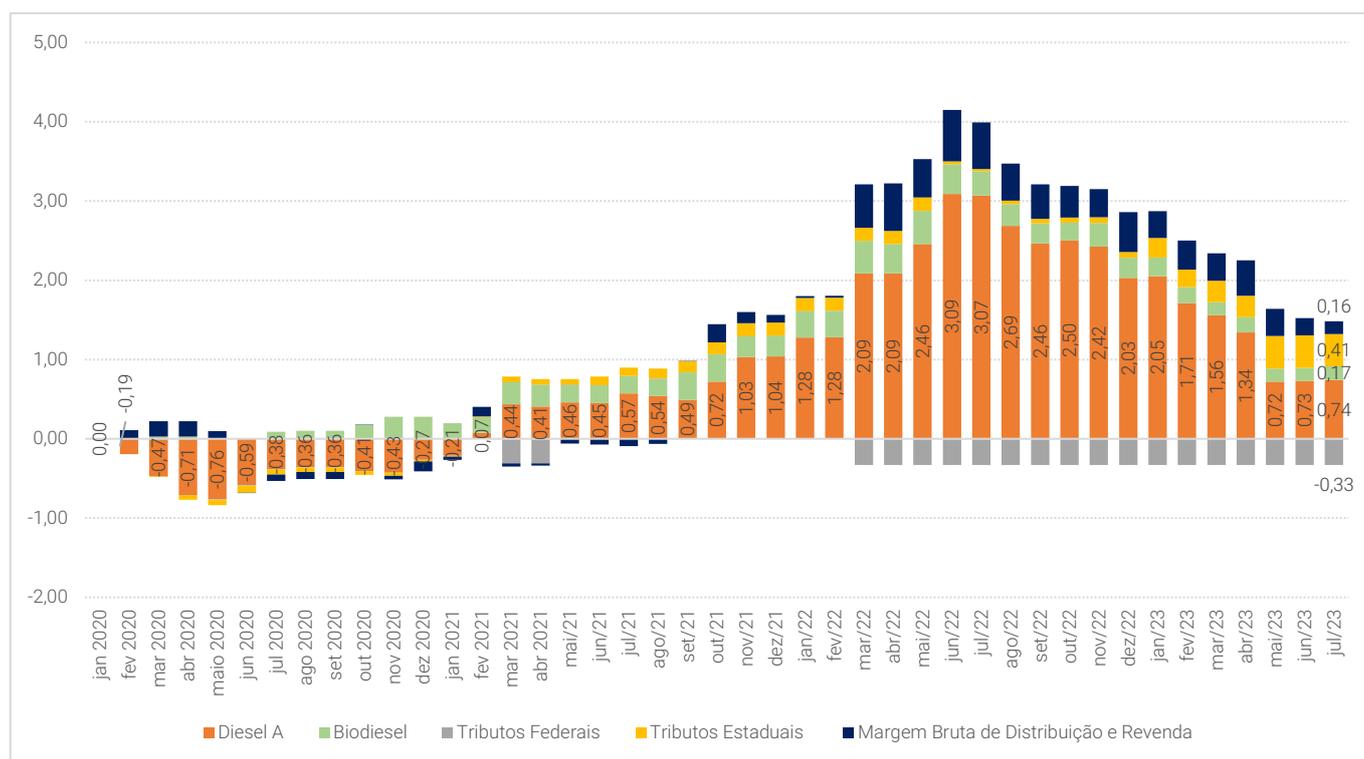
O Gráfico 9 apresenta, por fim, a composição dessas diferenças de preço pela soma dos valores de diesel A, biodiesel, impostos e margens brutas de distribuição e revenda. A partir dessa perspectiva, é possível perceber a importância do diesel A na variação significativa do preço final do combustível, definido com base na PPI. Relativamente à referência de preços de janeiro de 2020, as diferenças de preços passaram por um aumento de amplitude e, em junho de 2022, o diesel A chega a atingir um valor R\$ 3,09/litro maior que janeiro de 2020.

O biodiesel, devido a sua queda de preços, se aproximou mais dos valores pré-pandemia em 2023, atingindo, em julho deste ano, um valor R\$ 0,17/litro maior que janeiro de 2020. Já os tributos estaduais mostraram movimento

inverso, se distanciando do valor de referência. Em maio de 2023, os tributos estaduais estavam R\$ 0,41/litro a mais que em janeiro de 2020. Por fim, as margens de distribuição e revenda apresentaram valores próximos ao pré-pandemia até fevereiro de 2022. A partir de março desse ano, percebe-se uma maior diferença, que se manteve até julho de 2023.

Um último comentário deve ser feito com relação à contribuição negativa dos tributos federais em alguns meses, que ocorre porque as alíquotas dos impostos federais foram zeradas nesse período³³. Desta forma, ao se realizar o exercício calculando o diferencial de preços entre esses meses em relação a janeiro de 2020, em que a contribuição não havia sido zerada, o resultado é um valor negativo para a categoria de impostos sob gestão do governo.

³³ gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/noticias/2021/marco/reducao-de-tributos-sobre-gas-de-cozinha-e-combustiveis e planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp192.htm. Acesso em: 09/08/2023.

Gráfico 9: Composição da diferença de preços do diesel B S10 entre janeiro de 2020 e os demais meses, até julho de 2022 (R\$/litro)

Fonte: Elaboração CNT, com dados da ANP e do Relatório do Mercado de Derivados de Petróleo/MME.

Considerações finais: a nova política de preços da Petrobras

Esta edição da **Série Especial de Economia – Combustíveis** apresentou a formação de preços do óleo diesel S10 no período em que vigorou a política de PPI. Para fins de análise, o preço final foi composto pelas participações do diesel A, biodiesel, tributos federais e estaduais, e margens brutas de distribuição e revenda.

A base do preço, e a causa de sua maior volatilidade, está no diesel A produzido pelas refinarias nacionais ou importado. No âmbito da PPI, seu valor estava substancialmente condicionado às cotações internacionais e, conseqüentemente, aos cenários político e econômico globais. As variações da taxa de câmbio da moeda nacional também prestaram importante papel nesse processo.

Frente à paridade e à impossibilidade de

alterações no preço do diesel A, em 2022, o governo buscou suavizar o aumento nos preços do diesel B vendido na bomba (e dos combustíveis em geral) a partir de uma redução na tributação. Essa, porém, mostrou-se uma mudança temporária e paliativa.

Diante das demandas sociais por maior previsibilidade e menores preços, em 16 de maio de 2023, a Petrobras anunciou o fim da política de Preço de Paridade de Importação (PPI) para a definição de preços de diesel e gasolina³⁴. A política de PPI foi substituída por uma nova estratégia comercial, que considera como valor a ser priorizado na precificação o custo alternativo do cliente e o valor marginal para a empresa.

Segundo a Petrobras, o custo alternativo do cliente representa os valores das principais

³⁴ petrobras.com.br/fatos-e-dados/aprovamos-nossa-estrategia-comercial-de-diesel-e-gasolina.htm. Acesso em: 18/05/2023.

alternativas que o consumidor buscaria caso não comprasse da empresa, considerando outros fornecedores do mesmo combustível ou de produtos substitutos. Isso definiria, portanto, uma “banda superior” de preços, em que o valor cobrado pela Petrobras não poderia ultrapassar esse custo alternativo a ponto de ela perder consumidores para outros fornecedores/produtos.

O valor marginal, por sua vez, é baseado no custo de oportunidade³⁵ das diversas alternativas de produtos para a companhia, como a produção, importação e exportação do petróleo utilizado em refino ou do diesel. Com isso, esse limite representaria o menor valor em que seja rentável para empresa produzir. Cabe apontar que essas referências de mercado podem divergir conforme o polo/território/mercado atendido pelas refinarias da Petrobras.

A Petrobras afirmou que os reajustes de preços continuarão sendo feitos e os preços internacionais ainda serão referência. Porém, diferentemente da política de PPI, esses ajustes não terão uma periodicidade definida, de modo a evitar possíveis repasses da volatilidade conjuntural das cotações internacionais e da taxa de câmbio para o preço interno dos combustíveis. Desse modo, a política se coloca como mais flexível, abrindo a possibilidade de se avaliar até que ponto é possível ou não segurar os repasses internos frente a uma conjuntura internacional desfavorável.

Por outro lado, essa flexibilidade também não é isenta de riscos. A depender da amplitude da variação da cotação mundial do combustível e dos cenários socioeconômico e político no país, é possível que a manutenção de preços abaixo do patamar internacional incorra em

custos excessivos para a Petrobras, o que pode levar à redução de suas margens de lucro e até de prejuízos para a empresa, ou mesmo a uma posição de intervenção governamental no sentido de absorver essas perdas.

Como visto, os choques internacionais dos últimos anos causaram um impacto forte nos preços internos do diesel. A conjuntura tem se mostrado mais favorável, com valorização da moeda nacional e períodos de queda na cotação internacional do petróleo e de derivados. Essa combinação leva a uma diminuição do valor internacional de referência do diesel, criando um espaço de maior autonomia e menor pressão para a Petrobras na definição de seus preços.

No entanto, o mês de julho acendeu um alerta para o mercado global, com o aumento nas cotações do petróleo WTI e Brent, em muito influenciados por decisões OPEP+ em reduzir níveis de produção. Em um cenário em que se mantenha o corte de ofertas da *commodity*, aliado a um crescimento da demanda global pelo produto e seus derivados, os preços internacionais para o diesel irão crescer, fato que aumenta a pressão de mercado sobre os preços nacionais praticados pela Petrobras.

Sendo assim, um ponto importante de atenção é como a nova política de preços e a saúde financeira da Petrobras irão se comportar em uma conjuntura menos favorável, que coloque em “teste” o novo direcionamento. Para o transportador nacional, é preciso maior previsibilidade de preços, para que seja possível estabelecer um horizonte estratégico de investimentos que viabilize a prestação de serviços de qualidade para a sociedade brasileira, dada a participação do combustível na matriz de custos da atividade.

³⁵ Conceito econômico que representa o valor das alternativas frente à escolha tomada.

Referências

AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCMBUSTÍVEIS (ANP). **Painel Dinâmico de Produtores de Biodiesel**. Disponível em: gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/paineis-dinamicos-da-anp/paineis-e-mapa-dinamicos-de-produtores-de-combustiveis-e-derivados/painel-dinamico-de-produtores-de-biodiesel. Acesso em: 27 de julho de 2023.

AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCMBUSTÍVEIS (ANP). **Preços e defesa da concorrência**. Disponível em: gov.br/anp/pt-br/assuntos/precos-e-defesa-da-concorrancia/precos/precos. Acesso em: 27 de julho de 2023.

AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCMBUSTÍVEIS (ANP). **Dados estatísticos**. Disponível em: gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/dados-estatisticos. Acesso em: 27 de julho de 2023.

AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCMBUSTÍVEIS (ANP). **Proposta do novo modelo de comercialização de biodiesel**. Nota Técnica Conjunta da ANP nº 10, de 14/04/2021. Disponível em: gov.br/anp/pt-br/assuntos/producao-e-fornecimento-de-biocombustiveis/biodiesel/ntconj2021.pdf. Acesso em: 27 de julho de 2023.

AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCMBUSTÍVEIS (ANP). **Procedimentos para cadastramento dos contratos de fornecimento de biodiesel no 2º bimestre de 2023**. Disponível em: gov.br/anp/pt-br/assuntos/distribuicao-e-revenda/procedimentos-para-cadastramento-dos-contratos-de-fornecimento-de-biodiesel-no-2o-bimestre-de-2023. Acesso em: 27 de julho de 2023.

AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCMBUSTÍVEIS (ANP). **Leilões de biodiesel**. Disponível em: gov.br/anp/pt-br/assuntos/distribuicao-e-revenda/leiloes-biodiesel. Acesso em: 27 de julho de 2023.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO (ANP). **61º Leilão de Biodiesel da ANP negocia 1,01 bilhão de litros**. Disponível em: gov.br/anp/pt-br/canais_atendimento/imprensa/noticias-comunicados/61o-leilao-de-biodiesel-da-anp-negocia-1-01-bilhao-de-litros. Acesso em: 13/12/2021.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO (ANP). **73º Leilão de Biodiesel Complementar negocia 72,75 milhões de litros**. Disponível em: gov.br/anp/pt-br/canais_atendimento/imprensa/noticias-comunicados/73o-leilao-de-biodiesel-complementar-negocia-72-75-milhoes-de-litros. Acesso em: 12/12/2021.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO (ANP). **74º Leilão de Biodiesel da ANP negocia 72,94 milhões de litros**. Disponível em: gov.br/anp/pt-br/canais_atendimento/imprensa/noticias-comunicados/74o-leilao-de-biodiesel-da-anp-negocia-72-94-milhoes-de-litros. Acesso em: 13/12/2021.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO (ANP). **75º Leilão de Biodiesel da ANP negocia 1,19 bilhão de litros**. Disponível em: gov.br/anp/pt-br/canais_atendimento/imprensa/noticias-comunicados/75o-leilao-de-biodiesel-da-anp-negocia-1-19-bilhao-de-litros. Acesso em: 13/12/2021.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO (ANP). **75º Leilão de Biodiesel Complementar da ANP negocia 8,5 milhões de litros**. Disponível em: gov.br/anp/pt-br/canais_atendimento/imprensa/noticias-comunicados/75o-leilao-de-biodiesel-complementar-da-anp-negocia-8-5-milhoes-de-litros. Acesso em: 13/12/2021.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO (ANP). **79º Leilão de Biodiesel da ANP negocia 1,05 bilhão de litros**. Disponível em: gov.br/anp/pt-br/canais_atendimento/imprensa/noticias-comunicados/79o-leilao-de-biodiesel-da-anp-negocia-1-05-bilhao-de-litros#:~:text=No%2079%C2%BA%20Leil%C3%A3o%20de%20Biodiesel,detentores%20do%20Selo%20Biocombust%C3%ADvel%20Social. Acesso em: 13/12/2021.

Agência Nacional do Petróleo (ANP). **80º Leilão de Biodiesel da ANP negocia 1,10 bilhão de litros**. Disponível em: gov.br/anp/pt-br/canais_atendimento/imprensa/noticias-comunicados/80o-leilao-de-biodiesel-da-anp-negocia-1-10-bilhao-de-litros#:~:text=No%2080%C2%BA%20Leil%C3%A3o%20de%20Biodiesel,ao%20diesel%20de%20origem%20f%C3%B3ssil. Acesso em: 13/12/2021.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO (ANP). **Anuário Estatístico 2020**. Seção 4 – Biocombustíveis. Tabela 4.14 – Resumo dos leilões de biodiesel da ANP – 2005-2019. Disponível em: gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/dados-abertos/anuario-estatistico-2020-dados-abertos#secao4. Acesso em: 15/12/2021.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO (ANP). **Documentos e resultados dos leilões de biodiesel**. Link de acesso: gov.br/anp/pt-br/assuntos/distribuicao-e-revenda/leiloes-biodiesel/documentos-resultados-leiloes-biodiesel. Acesso em: 15/12/2021.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO (ANP). **Nota Técnica Conjunta nº 10/2021**; “Dispõe sobre proposta de novo modelo de comercialização de biodiesel”. Disponível em: gov.br/anp/pt-br/assuntos/producao-e-fornecimento-de-biocombustiveis/biodiesel/ntconj2021.pdf. Acesso em: 15/12/2021.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS (NTU). **Transporte público por ônibus: impactos da pandemia de COVID-19** (fevereiro/2020 até abril/2023). Brasília, abril, 2023. Disponível em: ntu.org.br/novo/upload/Publicacao/Pub638168022171830458.pdf. Acesso em: 27 de julho de 2023.

BRASIL, Ministério de Minas e Energia. **Resolução CNPE nº 14/2020**. Estabelece as diretrizes para a comercialização de biodiesel em todo território nacional, e dá outras providências. Disponível em: in.gov.br/en/web/dou/-/despacho-do-presidente-da-republica-296859038. Acesso em: 27 de julho de 2023.

BRASIL, Ministério de Minas e Energia. **Resolução CNPE nº 16/2018**. Dispõe sobre a evolução da adição obrigatória de biodiesel ao óleo diesel vendido ao consumidor final, em qualquer parte do território nacional. Disponível em: gov.br/mme/pt-br/assuntos/conselhos-e-comites/cnpe/resolucoes-do-cnpe/2018/ResCNPE162018alterada.pdf. Acesso em: 27 de julho de 2023.

BRASIL, Ministério de Minas e Energia, Agência Nacional Do Petróleo, Gás Natural E Biocombustíveis. **Resolução ANP nº 857/2021**. Dispõe sobre as regras de comercialização de biodiesel para atendimento da adição obrigatória de biodiesel ao óleo diesel comercializado com o consumidor final, estabelecido na Lei nº 13.033, de 24 de setembro de 2014. Disponível em: in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-anp-n-857-de-28-de-outubro-de-2021-355828444. Acesso em: 27 de julho de 2023.

BRASIL, Presidência da República. **Medida Provisória nº 1.157/2023**. Disponível em: planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1157.htm. Reduz as alíquotas da Contribuição para o Programa de Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins incidentes sobre operações realizadas com óleo diesel, biodiesel, gás liquefeito de petróleo, álcool, querosene de aviação, gás natural veicular e gasolina. Acesso em: 12 de julho de 2023.

BRASIL, Presidência da República. **Lei nº 9.069/1995**. Dispõe sobre o Plano Real, o Sistema Monetário Nacional, estabelece as regras e condições de emissão do REAL e os critérios para conversão das obrigações para o REAL, e dá outras providências. Disponível em: planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9069.htm. Acesso em: 18 de julho de 2023.

BRASIL, Presidência da República. **Medida Provisória nº 1.163/2023**. Reduz alíquotas de contribuições incidentes sobre operações realizadas com gasolina, álcool, gás natural veicular e querosene de aviação. Disponível em: planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1163.htm. Acesso em: 12 de julho de 2023.

BRASIL, Presidência da República. **Lei nº 8.176/1991**. Define crimes contra a ordem econômica e cria o Sistema de Estoques de Combustíveis. Disponível em: planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8176.htm. Acesso em: 03 de julho de 2023.

BRASIL, Presidência da República. **Lei nº 9.605/1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm. Acesso em: 03 de julho de 2023.

BRASIL, Presidência da República. **Lei nº 9.478/1997**. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em: planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9478.htm. Acesso em: 10 de julho de 2023.

BRASIL, Presidência da República. **Lei nº 11.097/2005**. Dispõe sobre a introdução do biodiesel na matriz energética brasileira; altera as Leis nºs 9.478, de 6 de agosto de 1997, 9.847, de 26 de outubro de 1999 e 10.636, de 30 de dezembro de 2002; e dá outras providências. Disponível em: planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11097.htm. Acesso em: 20 de julho de 2023.

BRASIL, Presidência da República. **Lei nº 13.033/2014**. Dispõe sobre a adição obrigatória de biodiesel ao óleo diesel comercializado com o consumidor final; altera as Leis nºs 9.478, de 6 de agosto de 1997, e 8.723, de 28 de outubro de 1993; revoga dispositivos da Lei nº 11.097, de 13 de janeiro de 2005; e dá outras providências. Disponível em: planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13033.htm. Acesso em: 20 de julho de 2023.

BRASIL, Presidência da República. **Lei nº 13.263/2016**. Altera a Lei nº 13.033, de 24 de setembro de 2014, para dispor sobre os percentuais de adição de biodiesel ao óleo diesel comercializado no território nacional. Disponível em: planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13263.htm. Acesso em: 20 de julho de 2023.

BRASIL, Presidência da República. **Lei nº 5.172/1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 21 de julho de 2023.

BRASIL, Presidência da República. **Lei Complementar nº 87/1996**. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (LEI KANDIR). Disponível em: planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm. Acesso em: 26 de julho de 2023.

BRASIL, Presidência da República. **Lei Complementar nº 192/2022**. Define os combustíveis sobre os quais incidirá uma única vez o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), ainda que as operações se iniciem no exterior; e dá outras providências. Disponível em: planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp192.htm. Acesso em: 26 de julho de 2023.

BRASIL, Presidência da República. **Lei Complementar nº 194/2022**. Disponível em: planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp194.htm. Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir), para considerar bens e serviços essenciais os relativos aos combustíveis, à energia elétrica, às comunicações e ao transporte coletivo, e as Leis Complementares nºs 192, de 11 de março de 2022, e 159, de 19 de maio de 2017. Acesso em: 26 de julho de 2023.

BRASIL, Presidência da República. **Medida Provisória nº 1.175/2023**. Dispõe sobre mecanismo de desconto patrocinado na aquisição de veículos sustentáveis. Disponível em: planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8395.htm. Acesso em: 27 de julho de 2023.

BRASIL, Presidência da República. **Decreto nº 9.391/2018**. Altera o Decreto nº 5.060, de 30 de abril de 2004, que reduz as alíquotas da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível, e o Decreto nº 5.059, de 30 de abril de 2004, que reduz as alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins incidentes sobre a importação e a comercialização de gasolina, óleo diesel, gás liquefeito de petróleo e querosene de aviação. Disponível em: planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9391.htm. Acesso em: 27 de julho de 2023.

BRASIL, Presidência da República. **Decreto nº 8.395/2015**. Altera o Decreto nº 5.059, de 30 de abril de 2004, que reduz as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP e da Cofins incidentes sobre a importação e a comercialização de gasolina, óleo diesel, gás liquefeito de petróleo e querosene de aviação, e o Decreto nº 5.060, de 30 de abril de 2004, que reduz as alíquotas da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool etílico combustível. Disponível em: planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8395.htm. Acesso em: 27 de julho de 2023.

BRASIL, Presidência da República. **Medida Provisória nº 1.178/2023**. Altera a Medida Provisória nº 1.175, de 5 de junho de 2023, para ampliar os recursos disponíveis para desconto patrocinado na aquisição de automóvel ou veículo comercial leve sustentável novo, e dá outras providências. Disponível em: planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8395.htm. Acesso em: 27 de julho de 2023.

BRASIL, Presidência da República. **Proposta de Emenda à Constituição nº 45/2019**. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Disponível em: planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8395.htm. Acesso em: 27 de julho de 2023.

BRASIL, Presidência da República. **Proposta de Emenda à Constituição nº 110/2019**. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Disponível em: planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8395.htm. Acesso em: 27 de julho de 2023.

BRASIL, Presidência da República. **Emenda Constitucional nº 09/1995**. Dá nova redação ao art. 177 da Constituição Federal, alterando e inserindo parágrafos. Disponível em: planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8395.htm. Acesso em: 27 de julho de 2023.

BRASIL, Ministério da Fazenda, CONFAZ. **Convênio nº 199/2022**. Dispõe sobre o regime de tributação monofásica do ICMS a ser aplicado nas operações com combustíveis nos termos da Lei Complementar nº 192, de 11 de março de 2022, e estabelece procedimentos para o controle, apuração, repasse e dedução do imposto. Disponível em: confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/2022/CV199_22. Acesso em: 27 de julho de 2023.

BRASIL, Ministério da Fazenda, CONFAZ. **Convênio ICMS nº 199/2022-CONFAZ**. Dispõe sobre o regime de tributação monofásica do ICMS a ser aplicado nas operações com combustíveis nos termos da Lei Complementar nº 192, de 11 de março de 2022, e estabelece procedimentos para o controle, apuração, repasse e dedução do imposto. Disponível em: confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/2022/CV199_22. Acesso em: 27 de julho de 2023.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE (CNT). **Caracterização da cadeia de produção e comercialização do óleo diesel no Brasil**. Série Especial de Economia – Combustíveis, volume 1. Disponível em: cnt.org.br/analises-transporte. Acesso em: 27 de julho de 2023.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE (CNT). **Glossário CNT do Transporte**. Disponível em: <https://www.cnt.org.br/glossario-cnt-do-transporte>. Acesso em: 27 de julho de 2023.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE (CNT). **Nota técnica sobre o biodiesel na composição do óleo diesel – possibilidade de redução e reflexos na redução do preço final**. Disponível em: cnt.org.br/documento/b5aa0209-5aed-44fb-8d30-b502b4c8bd18. Acesso em: 27 de julho de 2023.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA (EPE). **Série Formação de Preços dos Combustíveis – Preço de Realização**. Disponível em: epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-413/topico-474/SP-EPE-DPG-SDB-Abast-01-2019_Pre%C3%A7oRealiza%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 27 de julho de 2023.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA (EPE). **Série Formação de Preços dos Combustíveis – Margem Bruta de Distribuição e Revenda**. Disponível em: epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-413/topico-476/SP-EPE-DPG-SDB-Abast-02-2019_DistrRev.pdf. Acesso em: 27 de julho de 2023.

INDEXMUNDI. **Commodity prices. Vegetable Oils and Protein Meal. Soybean oil**. Disponível em: indexmundi.com/commodities/?commodity=soybean-oil&months=360¤cy=brl. Acesso em: 31/07/2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Ipeadata**. Disponível em: ipeadata.gov.br/Default.aspx. Acesso em: 27 de julho de 2023.

PETROBRAS. **Comunicados ao Mercado**. Disponível em: investidorpetrobras.com.br/resultados-e-comunicados/comunicados-ao-mercado/. Acesso em: 27 de julho de 2023.

PETROBRAS. **Fatos e Dados: Adotamos nova política de preços de diesel e gasolina**. Publicado em: 14 de outubro de 2016. Disponível em: petrobras.com.br/fatos-e-dados/adotamos-nova-politica-de-precos-de-diesel-e-gasolina.htm. Acesso em: 27 de julho de 2023.

PETROBRAS. **Fatos e Dados: Aprovamos nossa estratégia comercial de diesel e gasolina.** Publicado em: 16 de maio de 2023. Disponível em: petrobras.com.br/fatos-e-dados/aprovamos-nossa-estrategia-comercial-de-diesel-e-gasolina.htm. Acesso em: 27 de julho de 2023.

RECEITA FEDERAL. Notícia: **Redução de tributos sobre gás de cozinha e combustíveis.** Publicado em: 03 de março de 2021. Disponível em: gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/noticias/2021/marco/reducao-de-tributos-sobre-gas-de-cozinha-e-combustiveis. Acesso em: 27 de julho de 2023.

U.S. ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION (EIA). **EIA Petroleum and Other Liquids Data.** Disponível em: eia.gov/petroleum/data.php. Acesso em: 27 de julho de 2023.

ANEXOS

ANEXO 1 – Determinação do preço do biodiesel nos leilões

Até o dia 1º de janeiro de 2022, o modelo de leilões vigorou como o sistema de comercialização do biodiesel no Brasil. Esse anexo analisa as principais características desse modelo, no que se refere à determinação do preço do biodiesel. Para a definição de preço dos leilões, o primeiro fator a ser considerado era o Preço Máximo de Referência (PMR), praticado por região, que servia como referência para o teto superior no acordo de compra. Para o cálculo da PMR, segundo a nota técnica conjunta da ANP nº 10³⁶, publicada em 14 de abril de 2021, consideravam-se cinco variáveis, a saber: (i) o preço das matérias-primas à vista e em mercado futuro; (ii) o preço do metanol; (iii) a receita com subprodutos; (iv) custos de frete; e (v) custos do Selo Combustível Social.

A respeito desses fatores, na dinâmica de precificação do biocombustível, o maior peso na sua formação é a cotação internacional do óleo de soja – principal matéria-prima usada no país para a produção do biodiesel puro (B100).

De fato, nos momentos em que o preço do óleo de soja se elevou no mercado internacional, essa pressão se refletiu em aumento de preços nos leilões de biodiesel da ANP – seja considerando o PMR, definido pela própria Agência, seja considerando o preço médio efetivamente registrado nos respectivos leilões (Gráfico A1.1). Essa dinâmica de preços fica bastante evidente, sobretudo, a partir de 2020, quando houve uma elevação substancial nos dois mercados.

Os óleos de origem vegetal são referenciados principalmente pelo óleo de palma, que é o mais consumido no mundo, produzido especialmente na Malásia e Indonésia. O óleo de soja é o principal substituto do óleo de palma, de modo que o preço do óleo de soja se

eleva quando condições climáticas adversas impactam a produção de óleo de palma. Como o óleo de soja é uma *commodity*, a sua cotação internacional é considerada na decisão do produtor sobre destinar sua produção para o mercado internacional, em que será remunerado pelas cotações externas da *commodity*, ou se destina parte da sua produção como insumo para os agentes ofertantes de biodiesel no Brasil.

Diante dessa escolha, chamada em economia de avaliação de custo de oportunidade, o valor pago pelo óleo de soja como um insumo no mercado de biodiesel deve ser competitivo com as cotações internacionais. Em caso contrário, com preços menores praticados internamente, há o risco de que toda a soja produzida no país seja direcionada aos demandantes externos, o que se traduz em possibilidade de falta da *commodity* no mercado nacional. O preço do biodiesel, portanto, acaba sendo influenciado por essas variações.

Desse modo, as cotações internacionais da soja parecem ser mais decisivas na determinação do nível e da tendência geral dos preços do biodiesel nos leilões da ANP. No entanto, os próprios movimentos de oferta e demanda do mercado brasileiro de biodiesel exerceram influência sobre os resultados observados nesses leilões.

Nesse âmbito, é importante observar que, nos certames 73 complementar, 74, 75 e 75 complementar, o preço médio do biodiesel negociado registrou ágio em relação ao PMR definido pela ANP³⁷. Ou seja, o preço médio efetivamente praticado nas negociações superou a média do PMR das regiões, embora a mistura obrigatória de B100 no diesel comercial tenha sido reduzida de 12% para 10% nos leilões 75 e 75 complementar (Gráfico

³⁶ Segundo [Nota Técnica Conjunta da ANP nº 10/2021](https://gov.br/anp/pt-br/assuntos/producao-e-fornecimento-de-biocombustiveis/biodiesel/ntconj2021.pdf) (gov.br/anp/pt-br/assuntos/producao-e-fornecimento-de-biocombustiveis/biodiesel/ntconj2021.pdf). Acesso em: 15/12/2021.

³⁷ Ver notícias oficiais da ANP sobre os resultados destes leilões de biodiesel apontadas no quadro de Referências.

A1.2). A princípio, tudo o mais constante, a redução do percentual de mistura obrigatória contribuiria para diminuir a demanda por biodiesel, o que, potencialmente, poderia criar

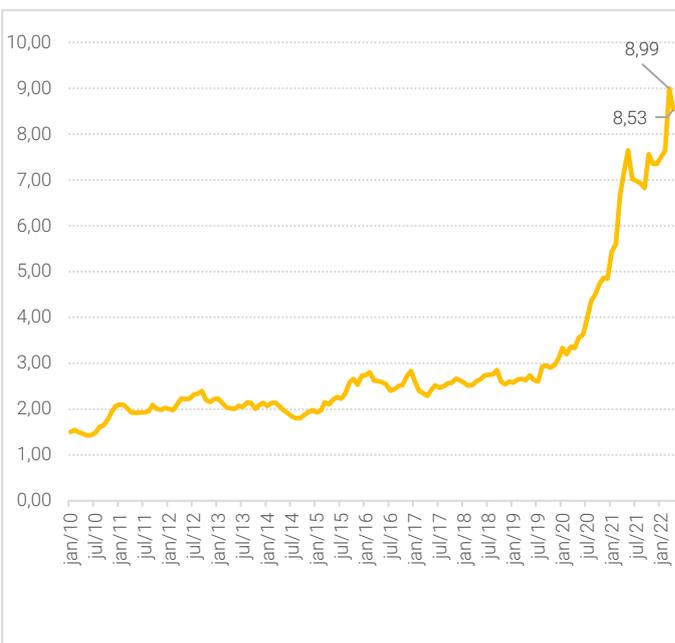
uma folga de oferta de B100 relativa à demanda e, portanto, ajudar a reduzir, ou ao menos suavizar, os preços.

Gráfico A1.1: Evolução do preço do biodiesel nos leilões da ANP (R\$/litro) e da cotação internacional do óleo de soja (R\$/litro) – novembro de 2005 a outubro de 2021*

A1.1.A. PMR e Preço Médio Registrado (R\$/litro) do biodiesel – nov. 2005 a out. 2021*



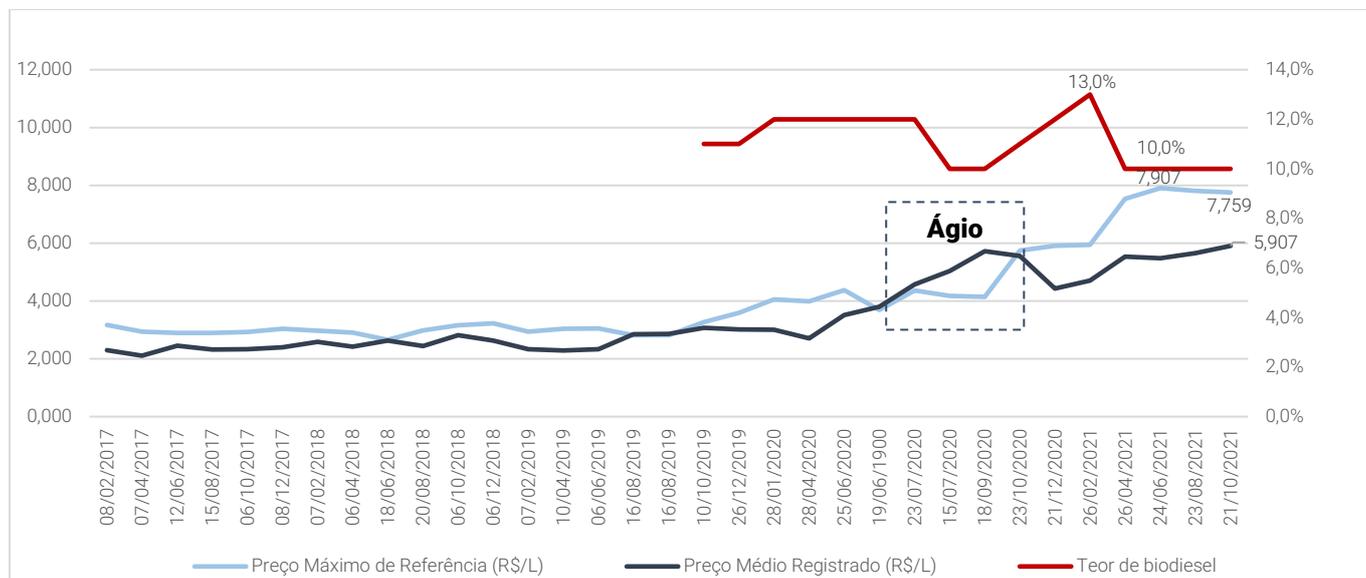
A1.1.B. Cotação internacional do óleo de soja (R\$/litro) – jan. 2010 a abr. 2022



Fonte: Elaboração CNT, com dados da ANP e do IndexMundi.

*Para os leilões ocorridos em 2020 e 2021, foram consideradas como data de referência a data de homologação dos resultados. O leilão L-82 foi o último realizado, com sua homologação em 21/10/2021.

Gráfico A1.2: Comparativo entre os preços do biodiesel nos leilões da ANP e o respectivo teor de biodiesel, segundo o percentual de mistura obrigatório – 08 de fevereiro de 2017 a 21 de outubro de 2021

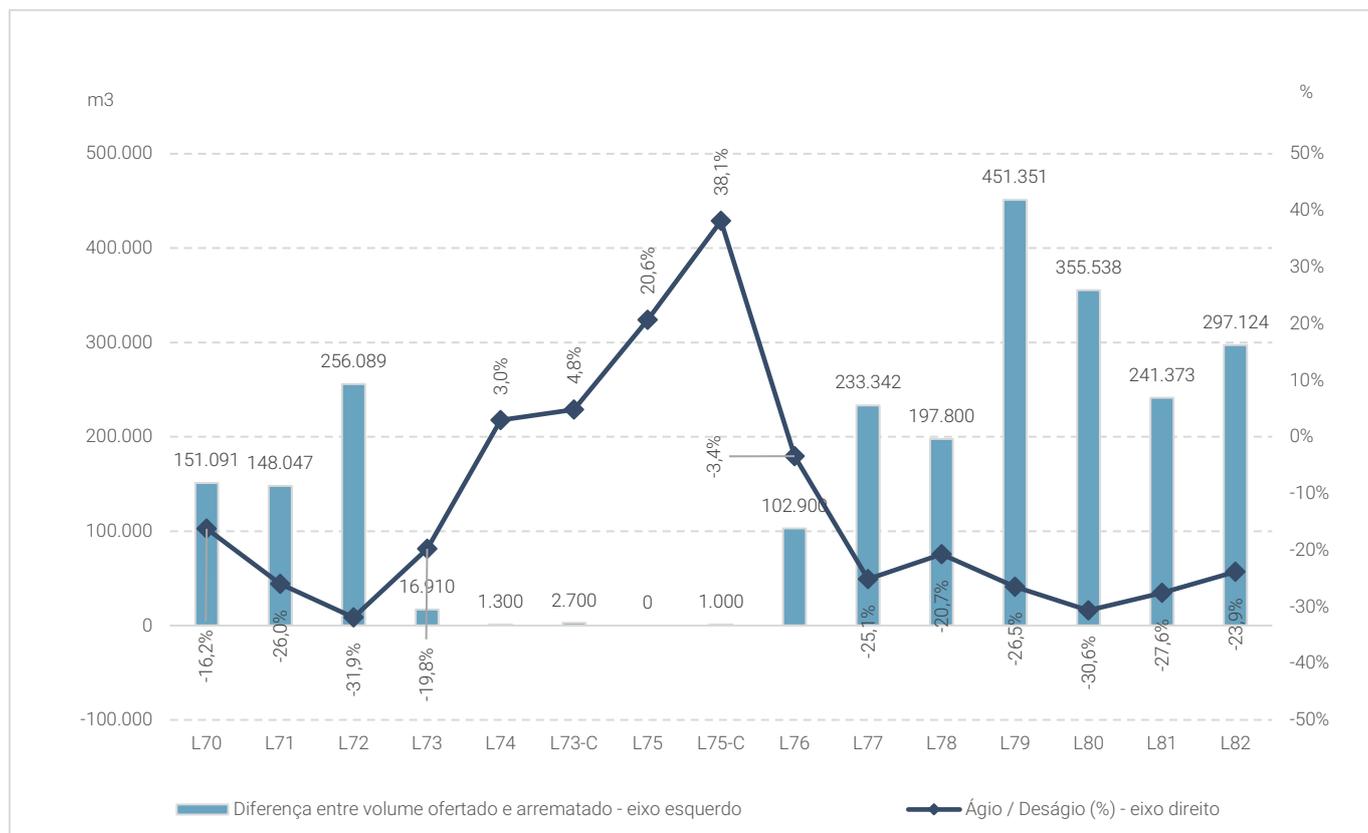


Fonte: Elaboração CNT, com dados da ANP [data de acesso em: 19/05/2021].

Desse modo, a demanda por biodiesel no mercado brasileiro não podia ser analisada de forma isolada; era necessário considerá-la em relação às condições de oferta nos leilões da ANP e às condições cíclicas da própria economia brasileira. Nesse sentido, é elucidativa a comparação entre os ágios e deságios de preços registrados nos leilões e os respectivos diferenciais entre oferta e

demanda por biodiesel. Nota-se, pelo Gráfico A1.3, que quanto maior era o excesso de oferta em relação à demanda de B100, maior tendia a ser o deságio ou a redução do preço médio relativo ao PMR. Alternativamente, quanto menor é essa folga, maior é o risco da ocorrência de ágios ou de acréscimos do preço médio em relação ao PMR.

Gráfico A1.3: Diferencial entre oferta e demanda de biodiesel e ágio/deságio de preços nos leilões da ANP



Fonte: Elaboração CNT, com dados da ANP.

Com isso, quanto maior o diferencial entre a oferta de biodiesel e a demanda nos leilões, menor tendia a ser o preço médio de leilão no que concerne à média do PMR. Destaca-se, particularmente, o caso do certame 79, em que a ANP identificou alto risco de preços excessivamente elevados do biodiesel. Um reflexo dessas condições de mercado foi a definição do PMR do biodiesel no L-79 no patamar de R\$ 7.528,9/m³, bem acima do PMR de leilões anteriores.

Com o objetivo de aliviar a pressão de preços sobre os demandantes do combustível, o poder público decidiu reduzir o teor de mistura obrigatória do biodiesel no diesel de 13% para 10% (Tabela A1.1).

Neste caso, contudo, a estratégia de redução

do teor de biodiesel na mistura obrigatória parece ter sido bem-sucedida, no sentido de suavizar o aumento de preços, pois foi capaz de criar uma margem de oferta que viabilizou um deságio acima de 26%. Ao mesmo tempo, vale notar que este deságio se deu em um patamar de PMR já elevado, o que resultou no preço médio efetivamente praticado nas negociações de R\$ 5.536,3/m³, ou seja, relativamente alto na comparação com os demais da série histórica (Tabela A1.1).

Resultado análogo foi registrado no certame 80. Nele, o percentual da mistura obrigatória de biodiesel no diesel comercial foi mantido em 10% e a folga de oferta observada no leilão foi suficiente para gerar um deságio acima de 30,0%³⁸.

Tabela A1.1: Síntese dos leilões L-69 a L-82

Data de homologação	Leilão	Preço médio dos leilões de biodiesel (R\$/m ³)			Ágio/deságio (%)	Ágio/deságio (valor)
		Mistura obrigatória (%)	PMR – Média ponderada nacional	Preço médio registrado nos leilões		
26/12/2019	L-70	11%	3.596,3	3.012,4	-16,2%	584,0
28/01/2020	L-71	12%	4.057,0	3.002,2	-26,0%	1.054,7
28/04/2020	L-72	12%	3.984,6	2.713,2	-31,9%	1.271,4
25/06/2020	L-73	12%	4.377,5	3.512,1	-19,8%	865,5
19/06/2020	L-74	12%	3.693,6	3.803,2	3,0%	-109,5
23/07/2020	L-73C	12%	4.366,7	4.578,0	4,8%	-211,3
15/07/2020	L-75	10%	4.179,9	5.042,7	20,6%	-862,8
18/09/2020	L-75C	10%	4.143,5	5.723,4	38,1%	-1.579,8
23/10/2020	L-76	11%	5.748,2	5.551,7	-3,4%	196,5
21/12/2020	L-77	12%	5.912,2	4.425,4	-25,1%	1.486,8
26/02/2021	L-78	13%	5.938,6	4.708,5	-20,7%	1.230,1
26/04/2021	L-79	10%	7.528,9	5.536,3	-26,5%	1.992,7
24/06/2021	L-80	10%	7.907,0	5.484,6	-30,6%	2.422,4
23/08/2021	L-81	12%	7.810,8	5.658,2	-27,6%	2.152,5
21/10/2021	L-82	10%	7.758,7	5.907,3	-23,9%	1.851,4

Fonte: Elaboração CNT, com dados da ANP.

Esses exemplos ilustram as influências também no preço médio de leilão das definições normativas de teor obrigatório do biodiesel no diesel comercial e do montante produzido e ofertado do produto no país. Importante lembrar que essas mudanças se deram em um contexto de grande vulnerabilidade socioeconômica, marcada pela pandemia de covid-19.

Percebe-se, a partir do Gráfico A1.4, as mudanças de teor de modo a buscar suavizar

o preço do diesel B. No período pré-pandemia, no começo de 2020, as duas séries de preço do diesel A e do biodiesel (B100) estavam próximas. Na pandemia, o preço do biodiesel cresceu exponencialmente, especialmente na segunda metade do ano, quando passou de R\$ 2,713/litro para R\$ 5,723/litro em seu preço médio de leilão. Esse descolamento acabou por afetar o preço do diesel B vendido nas bombas, tendo em vista que o biodiesel, ao se tornar crescentemente mais caro que o

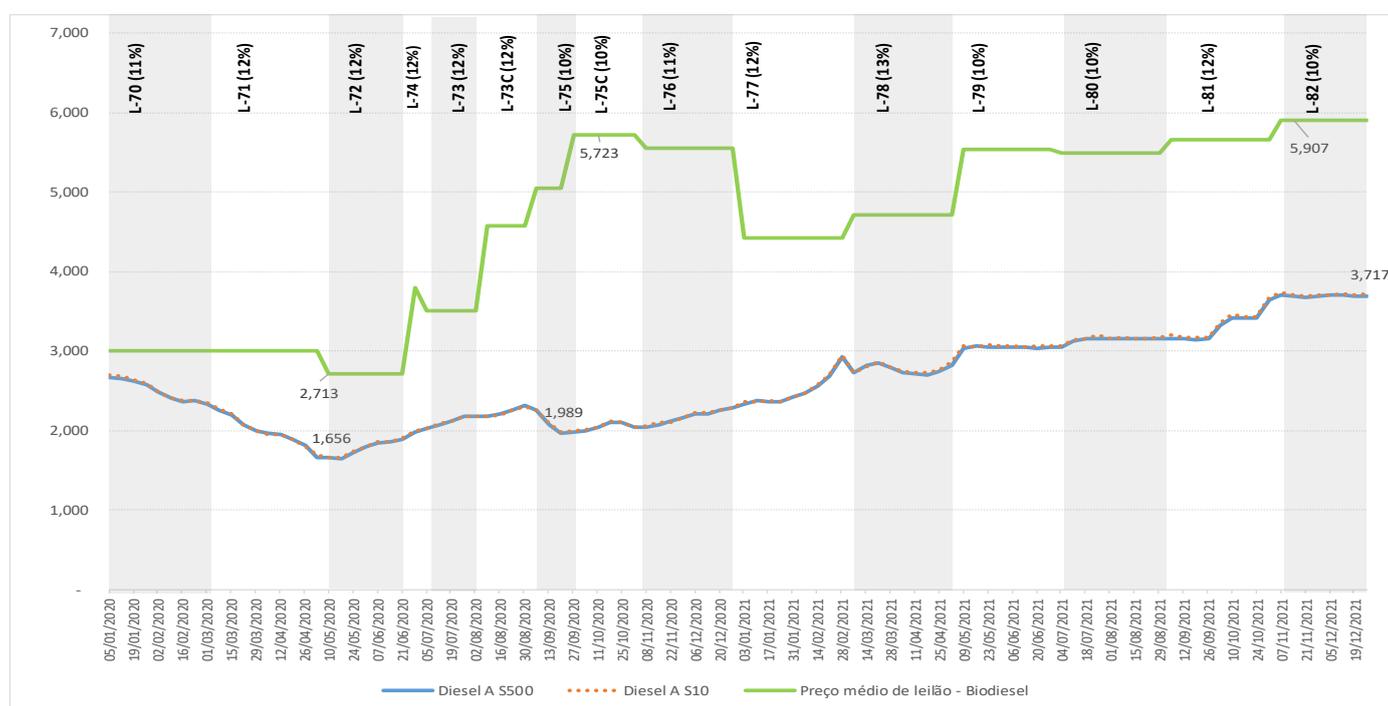
³⁸ 80º Leilão de Biodiesel da ANP negocia 1,10 bilhão de litros: gov.br/anp/pt-br/canais_atendimento/imprensa/noticias-comunicados/80o-leilao-de-biodiesel-da-anp-negocia-1-10-bilhao-de-litros. Acesso em: 09/08/2023.

diesel A, acaba por elevar o valor do produto final.

Nos momentos de crescimento acelerado do preço médio do biodiesel, no período entre junho e agosto de 2020, há uma mudança do teor obrigatório na mistura do diesel B, de 12% para 10%, de modo a diminuir a necessidade do biodiesel no diesel B e suavizar o preço do combustível nas bombas. Esse movimento acontece também de abril a

maio de 2021, em que a mistura passa de 13% para 10%. Após esse período, a cotação se manteve em um patamar mais elevado, apesar das variações, tendo o último leilão fechado (L82)³⁹ apresentado preço médio de R\$ 5,907/litro. O preço do biodiesel voltou a cair com o novo modelo, devido, principalmente, à queda também na cotação internacional da soja, conforme visto neste trabalho.

Gráfico A1.4: Evolução do preço do diesel tipo A S10 e S500 e do preço médio de leilão do biodiesel (R\$/litro) – janeiro de 2020 a dezembro de 2021



Fonte: Elaboração CNT, com dados da ANP.

*Os dados de diesel tipo A e de biodiesel incluem suas respectivas alíquotas de PIS/Pasep e Cofins.

³⁹ Data de homologação em: 21/10/2021.

Equipe Técnica da CNT

Elaboração

Bruno Batista, Diretor Executivo
Fernanda Rezende, Diretora Executiva Adjunta
Fernanda Schwantes, Gerente Executiva de Economia
Eduardo Ramos, Analista em Transporte
Rodrigo Curi, Analista em Transporte

Revisão e comunicação

Anna Guedes, Revisora
Vanessa Montenegro, Atendimento

Documento finalizado em: 25/08/2023.

A **Série Especial de Economia – Combustíveis** tem como objetivo analisar a dinâmica do mercado de combustíveis utilizados em todas as modalidades de transporte de cargas e passageiros. Para ler as edições deste e de outros informes e boletins temáticos para o transporte, consulte cnt.org.br.