

## PARECER Nº , DE 2022

De Plenário, sobre o Projeto de Lei nº 1472, de 2021, do Senador Rogério Carvalho, que *dispõe sobre diretrizes de preços para diesel, gasolina e gás liquefeito de petróleo – GLP, cria Fundo de Estabilização dos preços de combustíveis e institui imposto de exportação sobre o petróleo bruto*, e do Projeto de Lei nº 1582, de 2021, do Senador Jayme Campos, que *cria o Fundo de Estabilização de Preços do Petróleo (FEPETRO) e altera a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para dispor sobre a destinação da receita advinda da comercialização do petróleo, do gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos destinados à União*.



SF/22405.07530-15

Relator: Senador **JEAN PAUL PRATES**

### I – RELATÓRIO

Vem para a apreciação do Plenário o Projeto de Lei (PL) nº 1472, de 2021, de autoria do **Senador Rogério Carvalho**, que *dispõe sobre diretrizes de preços para diesel, gasolina e gás liquefeito de petróleo – GLP, cria Fundo de Estabilização dos preços de combustíveis e institui imposto de exportação sobre o petróleo bruto*.

O PL é composto por sete artigos.

O art. 1º, em consonância com a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração de leis, indica o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, quais sejam: *as diretrizes da política de preços de venda, para distribuidores e comercializadores, da gasolina, do diesel e do gás liquefeito de petróleo – GLP, produzidos no Brasil e importados*.

O art. 2º explicita as diretrizes da política de preços de venda dos combustíveis derivados de petróleo: i) *proteção dos interesses do*

*consumidor; ii) redução da vulnerabilidade externa; iii) estímulo à utilização da capacidade instalada das refinarias; iv) modicidade de preços internos; e v) redução da volatilidade de preços internos.*

O art. 3º estipula que os preços dos combustíveis derivados de petróleo tenham como referência *as cotações médias do mercado internacional, os custos internos de produção e os custos de importação*. Adicionalmente, no parágrafo único, autoriza que se utilizem critérios relativos à oferta de petróleo bruto para refino no Brasil no julgamento das ofertas nos leilões de partilha de produção de áreas para exploração e produção de petróleo e de gás natural.

O art. 4º estabelece um regime de bandas para os preços dos combustíveis derivados de petróleo, com frequência predefinida de reajustes e mecanismos de compensação.

O art. 5º implanta alíquotas progressivas de imposto de exportação para o petróleo bruto a partir do valor de US\$ 40 o barril.

O art. 6º cria o Fundo de Estabilização para os preços dos combustíveis derivados de petróleo, que deve ser suprido com recursos oriundos do imposto de exportação e da variação de preços em relação à banda, não sendo admitida outra fonte orçamentária de recursos.

Por fim, o art. 7º determina que a vigência da Lei oriunda do PL nº 1472, de 2021, se dê a partir da data de sua publicação.

Na Justificação do PL, o ilustre autor argumenta que a Petrobras teria diminuído sua capacidade de refino com o intuito de aumentar a presença da iniciativa privada no setor e critica a adoção, pela empresa, do preço de paridade de importação (PPI), metodologia em que os preços internos dos combustíveis acompanham os preços internacionais somados aos custos de internação. Ainda segundo o autor, o PPI resulta em ganhos extraordinários para a Petrobras e o objetivo final seria vender suas refinarias. Para além do setor de combustíveis, a volatilidade dos preços prejudicaria a previsibilidade da economia e o aumento dos preços dos combustíveis impactaria a inflação e, consequentemente, obrigaria o Banco Central a elevar os juros básicos, o que aumentaria a dívida interna.

Para evitar todos os males descritos, o autor propõe a substituição do PPI, fruto de decisão administrativa da Petrobras, por uma



política de preços de combustíveis definida em lei, conforme a proposição apresentada.

A matéria foi enviada à **Comissão de Assuntos Econômicos (CAE)**, onde foram apresentadas sete emendas no total: três de autoria do **Senador José Aníbal**, uma de autoria do **Senador Eduardo Braga**, duas de autoria do **Senador Jaques Wagner** e uma de autoria da **Senadora Maria Eliza**.

Mediante solicitação do Requerimento (REQ) nº 57, de 2021, de autoria do **Senador Otto Alencar**, foi realizada, no dia 23 de novembro de 2021, audiência pública “Para que se prestem informações sobre os sucessivos aumentos dos combustíveis”, contando com a participação dos Srs. Marcelo Guarany, Secretário Executivo do Ministério da Economia; Rafael Bastos da Silva, Secretário de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis do Ministério de Minas e Energia, e Joaquim Silva e Luna, Presidente da Petrobras.

Na **CAE**, apresentamos quatro versões do Relatório. Posteriormente, apresentamos complemento de voto, incluindo emenda substitutiva com a incorporação parcial de três emendas. Na reunião do dia 7 de junho de 2021, o relatório foi lido e aprovado, passando a constituir o parecer da **CAE**, favorável à matéria.

A matéria foi encaminhada para o Plenário, onde recebeu dezenove emendas, as emendas de Plenário nº 9 a 27. A emenda nº 24 foi retirada pelo próprio autor, o Senador José Serra.

As emendas nº 9, 10, 12, 14, 15, 16, 18, 24 e 26 buscam suprimir da proposta o Imposto de Exportação incidente sobre o petróleo bruto. A emenda nº 11 acrescenta às diretrizes da política de preços dos combustíveis a garantia do acesso das famílias de baixa renda ao botijão de GLP, o gás de cozinha. A emenda nº 13 objetiva conferir transparência e possibilidade de acompanhamento do preço do combustível final por parte do consumidor. A emenda nº 17 retira a valorização patrimonial das reservas cambiais como fonte do Programa de Estabilização. A emenda nº 19 propõe que o Programa de Estabilização deverá **sempre que necessário** utilizar a banda de preços e o superávit financeiro de fontes de livre aplicação para edição de créditos orçamentários. A emenda nº 20 confere prioridade ao auxílio gás em relação ao Programa de Estabilização para fins de uso das fontes comuns de recursos. As emendas nº 21 e 22 pretendem incluir o querosene de aviação na proposta. A emenda nº 23 busca resguardar a competitividade dos biocombustíveis. As



emendas nº 25 e 27 suprimem as diretrizes da política de preços internos dos combustíveis, bem como a metodologia de cálculo do preço de referência. Adicionalmente, a emenda nº 25 suprime o sistema de banda de preços.

Nos termos do art. 258 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF) e em atendimento ao Requerimento nº 2384, de 2021, de autoria do **Senador Jayme Campos**, foi determinada a tramitação conjunta do Projeto de Lei nº 1472, de 2021, com o Projeto de Lei nº 1582, de 2021, por tratarem de tema correlato.

O PL nº 1582, de 2021, de autoria do Senador Jayme Campos, que *cria o Fundo de Estabilização de Preços do Petróleo (FEPETRO), de natureza contábil e financeira, vinculado à Presidência da República, com a finalidade de constituir fonte de recursos para programas e projetos que contribuam para a estabilização de preços no mercado de petróleo e gás natural*, é composto por 15 artigos.

O art. 1º, em obediência à Lei Complementar nº 95, de 1998, indica o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, quais sejam: a criação do *Fundo de Estabilização de Preços do Petróleo – FEPETRO, de natureza contábil e financeira, vinculado à Presidência da República, com a finalidade de constituir fonte de recursos para programas e projetos que contribuam para a estabilização de preços do mercado de petróleo e gás natural*.

O art. 2º detalha os objetivos do FEPETRO: i) constituir poupança de longo prazo com base nas receitas auferidas pela União; ii) oferecer fonte de recursos para políticas de enfrentamento de instabilidades significativas no mercado de petróleo, gás e outros hidrocarbonetos líquidos; e iii) mitigar os efeitos das flutuações de preços do petróleo e do gás no mercado internacional sobre a economia nacional.

O art. 3º define as fontes de recursos para o FEPETRO: i) 20% da receita da comercialização do excedente em óleo da União; ii) os resultados de aplicações financeiras sobre suas disponibilidades; iii) as dotações orçamentárias que lhe forem atribuídas no Orçamento Geral da União; e iv) outros recursos destinados ao FEPETRO por lei. Adicionalmente, no § 1º (sic), altera a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, a chamada Lei da Partilha de Produção, para modificar a distribuição das receitas da comercialização do excedente em óleo da União, atualmente destinadas na sua totalidade ao Fundo Social. É proposta a seguinte distribuição: i) 50% para o Fundo Social; ii) 20% para o FEPETRO; e iii)



SF/22405.07530-15

30% para o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, e ao Fundo de Participação dos Municípios.

O arts. 4º e 5º dispõem sobre a política de investimentos dos recursos do FEPETRO. As aplicações do Programa serão feitas com o retorno dos investimentos sobre o capital do Fundo. Somente com autorização legal será permitido o dispêndio desse capital.

Os arts. 6º a 11 tratam do Comitê de Gestão Financeira do FEPETRO (CGFFEPETRO), do qual farão parte os Ministros de Estado da Economia e de Minas e Energia, bem como do Presidente do Banco Central, e da política de investimentos do Fundo, que ficará sob a responsabilidade do CGFEPETRO.

O art. 12 cria e estabelece a composição e as atribuições Conselho Deliberativo do FEPETRO (CDFEPETRO).

Os arts. 13 e 14 estipulam os procedimentos de prestação de contas do FEPETRO.

Por fim, o art. 15 determina que a lei oriunda do PL nº 1582, de 2021, passe a vigorar a partir da aprovação da proposição, produzindo efeitos após decorridos 30 dias.

Na Justificação do PL nº 1582, de 2021, o **Senador Jayme Campos** chama a atenção para o sofrimento do povo brasileiro provocado pela volatilidade dos preços dos combustíveis e para a necessidade de um instrumento que mitigue essa volatilidade.

Não foram apresentadas emendas ao PL nº 1582, de 2021.

## II – ANÁLISE

O PL nº 1472, de 2021, foi devidamente apreciado na CAE, motivo pelo qual, por economia processual, nos limitaremos, neste Relatório, a apresentar o contexto que se busca enfrentar, bem como discorrer sobre a Emenda-CAE nº 8 (Substitutivo) aprovada nessa Comissão e as emendas apresentadas em Plenário.

De fato, para um país que conquistou a autossuficiência em petróleo, e que possui parque de refino representativo como o Brasil, a atual



política de preços dos combustíveis adotada pela Petrobras, com o beneplácito do Governo Federal, é inapropriada. A atual metodologia de Preço de Paridade de Importação (PPI) formalmente adotada, que teoricamente repassa a elevação dos preços do petróleo e a desvalorização cambial de forma automática para os consumidores, é uma guilhotina que, com frequência quase mensal, corta o orçamento das famílias e a receita de trabalhadores autônomos de transporte de carga e de passageiros. Apenas em 2021, a Petrobras aumentou onze vezes o preço de refinaria da gasolina e nove vezes o do diesel, totalizando a elevação de respectivamente, 73% e 65%.

É importante salientar que, desde o advento da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a chamada Lei do Petróleo, os combustíveis consumidos no mercado brasileiro advêm das seguintes origens: refinarias, formuladores e centrais petroquímicas nacionais e terminais de chegada dos combustíveis de origem estrangeira. Portanto, em relação à diversidade de agentes originadores de produtos derivados de petróleo e outros combustíveis consumidos no Brasil, pode-se afirmar que o ambiente é de competição direta entre as refinarias da Petrobras, refinarias, formuladores e centrais petroquímicas nacionais privadas e mais de 390 agentes importadores de combustíveis conectados a mais de 200 refinarias e *traders* internacionais.

Ocorre, entretanto, que tem sido política do atual Governo lançar mão de seu controle acionário da Petrobras no sentido de fazer com que a empresa “abra espaço para a concorrência”. Tanto que, em Audiência Pública realizada na Câmara dos Deputados em 11 de junho de 2019, o então presidente da empresa, Roberto Castello Branco, afirmou que o papel da Petrobras em prol do Brasil deveria ser o de abrir espaço para a concorrência, incluindo importadores. Cito as palavras do então presidente, textualmente: “Eu não gosto de solidão nos mercados, eu gosto de companhia. Com mais competição, vamos ter mais valor e preços mais baixos”, justificando assim a utilização apenas parcial da capacidade de produção das suas próprias refinarias<sup>1</sup>.

Essa postura ficou ainda mais patente diante da inércia da empresa em defender-se do processo aberto pela **Associação Brasileira dos Importadores de Combustíveis (Abicom)** junto **Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade)**, cuja denúncia tinha objeto específico, relacionado à importação de combustíveis no Maranhão. Como se sabe, a Petrobras, além de não apresentar suas contrarrazões, ocorreu imediatamente

<sup>1</sup> Presidente da Petrobras defende venda de refinarias e foco na exploração do petróleo. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/559767-PRESIDENTE-DA-PETROBRAS-DEFENDE-VENDA-DE-REFINARIAS-E-FO-CO-NA-EXPLORACAO-DO-PETROLEO>. Acesso em 29/11/2021,

ao órgão de defesa da concorrência apresentando uma lista de oito refinarias destinadas à venda. Até hoje não ficou claro se essa foi decisão autônoma da Diretoria da empresa ou ordem dada pelo acionista controlador: a União.

O preço atual do combustível no Brasil reflete o precário equilíbrio entre os preços “de mercado” da Petrobras e dos importadores. De toda forma, estes seriam exatamente os preços praticados pelo mercado num cenário em que houvesse duas ou mais refinarias privadas, além das da Petrobras, ou num cenário em que a Petrobras tivesse integralmente fora do controle da União, isto é, privatizada. O caso recente da Refinaria de Mataripe subscreve essa hipótese: matéria publicada na Folha de S. Paulo indica que a empresa realiza reajustes mais frequentes e pratica preços superiores aos da Petrobras<sup>2</sup>. A mesma matéria registra que, segundo dados da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), a gasolina nos postos da Bahia ficou 3% mais cara em janeiro último, enquanto na média nacional o aumento foi de 0,9%.

Em cima do preço base praticado no ponto de origem dos combustíveis (refinaria ou terminal) incidem ainda: os devidos acréscimos em razão da adição de biocombustíveis, impostos e margens de lucro da distribuição e da revenda. Todas elas parcelas sujeitas a movimentações especulativas e oportunistas. O resultado desse processo de formação de preço é a sangria no bolso dos consumidores, tendo como causa principal justamente o PPI. Segundo levantamento, de novembro de 2021, realizado pela ANP, o litro da gasolina beira os R\$ 8,00 em alguns municípios brasileiros. O diesel, por sua vez, atinge os R\$ 6,70.

Passando à análise da Proposição, não vemos óbices do ponto de vista material quanto ao tema tratado, pois *a União tem competência privativa para legislar sobre jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia*, conforme determina o art. 22, inciso XII da Constituição Federal (CF). Além disso, *os recursos minerais, inclusive os do subsolo, são bens da União* (art. 20, IX, CF) e *constituem monopólio da União a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural; a refinação de petróleo nacional ou estrangeiro; e a importação e exportação dos produtos e derivados básicos* (art. 177, I, II e III, CF). Conclui-se, por conseguinte, que a produção, refinação, exportação e importação de petróleo são matérias que devem ser tratadas em lei federal, por estarem no âmbito da competência legislativa da União. Ademais, não se trata de matéria sobre a qual recaia

---

<sup>2</sup> Refinaria privatizada na Bahia vende combustível mais caro que Petrobras. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/02/refinaria-privatizada-na-bahia-vende-combustivel-mais-carro-que-petrobras.shtml>. Acesso em 14/02/2022.

reserva de iniciativa, podendo, portanto, a proposição ser apresentada por membro do Congresso Nacional.

Em particular, convém lembrar que, apesar do mérito incontestável, havia vício de competência legislativa do art. 6º da proposta original, que criaria o Fundo de Estabilização, razão pela qual propusemos ajuste de redação, mantendo o objetivo da proposta, qual seja, dispor de instrumentos para a estabilização de preços de derivados de petróleo, porém estruturando uma Conta de Estabilização de Preços de Combustíveis (CEP-Combustível) de preços de derivados de petróleo.

Do ponto de vista da juridicidade, julgamos que o PL originalmente não atendia ao inciso IV do art. 7º da Lei Complementar nº 95, de 1998, que determina que *o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei*. Isso porque a matéria disciplinada pelo PL é abrangida pela Lei do Petróleo, que dispõe sobre *as atividades relativas ao monopólio do petróleo*, incluídas nesse rol a refinação de petróleo nacional ou estrangeiro e a importação e exportação dos produtos e seus derivados. Esse vício também foi sanado no substitutivo aprovado na CAE.

Em relação ao arcabouço fiscal, o projeto tem compatibilidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2020) e com o Novo Regime Fiscal, especialmente com o art. 113 da ADCT, já que não há criação de despesa obrigatória, tampouco renúncia de receita. O projeto também é compatível com a “Regra de Ouro” (art. 167, III, da CF), pois não implica endividamento para financiar despesa corrente.

Frente ao inegável mérito do PL, nos esforçamos para alinhar a proposição de modo a buscar uma norma juridicamente hígida, que avance em direção aos objetivos buscados pelo nobre autor, parlamentar sensível às agruras que afligem o Povo brasileiro.

Apresentamos perante a CAE emenda substitutiva ao PL, mantendo o seu espírito original, baseado em três pilares:

a) diretrizes e referências para a política de preços de derivados, levando em consideração, especialmente, custos internos de produção e os preços internacionais;

b) sistema de bandas como ferramenta de estabilização; e

c) criação do Imposto de Exportação sobre o petróleo bruto.



A rigor, os três pilares já estão contidos no PL, mas foram reformulados para adequá-los ao arcabouço jurídico vigente.

A política de preços dos combustíveis no mercado interno, em especial quando se trata de um país autossuficiente na produção de petróleo e com significativa capacidade de refino, estará incompleta se não for dotada de uma ferramenta de estabilização de preços. A volatilidade das cotações do petróleo, associada à variação cambial, praticamente elimina qualquer previsibilidade no preço dos combustíveis, gerando efeitos deletérios ao bom andamento da economia. É justamente para minimizar os efeitos da volatilidade dos preços do petróleo no mercado internacional na matriz de combustíveis interna que os países buscam a autossuficiência na produção de petróleo e a autonomia da sua capacidade de refino.

Diversos países adotam políticas de estabilização de preços de combustíveis, como **Áustria, Chile, China, Colômbia, Dinamarca, Índia, México e Federação Russa**<sup>3</sup>. Ademais, o próprio FMI faz referência ao uso de bandas de preços como um mecanismo de curto prazo para evitar variações excessivas nos preços de combustíveis<sup>4</sup>. Por exemplo, toda vez que os preços superarem o limite superior da banda, o fundo ou mecanismo de estabilização paga a diferença de preços<sup>5</sup>, requerendo, para tanto, recursos, que podem ser oriundos da própria sistemática da banda ou de algum tributo. Importa verificar que o sistema não implica qualquer tabelamento de preços.

O Substitutivo estabelece uma banda móvel de variação para os derivados de petróleo. Quando os preços estiverem baixos, os recursos correspondentes à diferença entre o preço de mercado e o limite inferior da banda são acumulados em uma conta. Na situação contrária, quando os preços se situarem acima do limite superior da banda, os recursos dessa conta de estabilização são utilizados de forma a manter os preços dentro da banda.

Ademais, cria-se, nos termos do Substitutivo apresentado em plenário, a **Conta de Estabilização de Preços de Combustíveis (CEP-Combustível)**, que poderá contar com o sistema de bandas, nos termos de regulamentação do Poder Executivo, bem como utilizar como fontes de receita um cardápio à disposição do gestor público, todas derivadas da elevação extraordinária do preço internacional do petróleo e/ou dos preços

<sup>3</sup> O modelo chileno na regulação no preço dos combustíveis. Disponível em: <https://ineep.org.br/o-modelo-chileno-na-regulacao-no-preco-dos-combustiveis/>. Acesso em 19/11/2021.

<sup>4</sup> Automatic Fuel Pricing Mechanisms with Price Smoothing. Disponível em: Acesso em 19/11/2021.

<sup>5</sup> Domestic Petroleum Product Prices and Subsidies: Recent Developments and Reform Strategies. Disponível em: <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/001/2007/071/001.2007.issue-071-en.xml> Acesso em: 19/11/2021.

de combustíveis praticados no Brasil, quando atrelados à paridade de preço de importação. Dessa forma, reduz-se o conflito distributivo já que a conta é abastecida por recursos extraordinários oriundos dos chamados *windfall profits*, lucros excepcionais que o Estado brasileiro auferê.

No caso do Imposto de Exportação, originalmente vislumbrado pela proposição, foram definidas alíquotas marginais incidentes sobre o petróleo bruto, de modo que a alíquota só incidisse acima do patamar de US\$ 45 dólares, e seja elevada caso a cotação internacional do barril de petróleo alcance o patamar de US\$ 100 dólares, propostos os seguintes patamares:

I - 0% (zero por cento) para o valor do petróleo bruto até US\$ 45 (quarenta e cinco dólares dos Estados Unidos) por barril;

II – no mínimo 2,5% (dois e meio por cento) e no máximo 7,5% (sete e meio por cento) aplicados apenas sobre a parcela do valor do petróleo bruto acima de US\$ 45 (quarenta e cinco dólares dos Estados Unidos) por barril e abaixo ou igual a US\$ 85 (oitenta e cinco dólares dos Estados Unidos) por barril;

III – no mínimo 7,5% (sete e meio por cento) e no máximo 12,5% (doze e meio por cento) aplicados apenas sobre a parcela do valor do petróleo bruto acima de US\$ 85 (oitenta e cinco dólares dos Estados Unidos) por barril e abaixo ou igual a US\$ 100 (cem dólares dos Estados Unidos) por barril;

IV – no mínimo 12,5% (doze ponto cinco por cento) e no máximo 20% (vinte por cento) aplicados apenas sobre a parcela do valor do petróleo bruto acima de US\$ 100 (cem dólares dos Estados Unidos) por barril.

Lembrando que por ser de aplicabilidade marginal, a alíquota não incidiria sobre a totalidade dos valores, mas sim apenas sobre a parcela de preço que exceder os valores mencionados. Para se ter uma ideia do peso do Imposto de Exportação, no valor atualizado de US\$ 75 por barril, um carregamento exportado resultaria no pagamento de US\$ 0,75 a US\$ 2,25 por barril, ou seja, 1% a 3% do valor faturado. Esse percentual é bem inferior, por exemplo, à diferença entre as cotações do petróleo Brent (referência) e a maioria dos petróleos exportados precificados pela ANP no Brasil. Adicionalmente, o texto previu que pessoas jurídicas que destinem parte da produção para refino no mercado interno pudessem receber alíquotas diferenciadas na exportação, conforme regulamentação.

Dessa forma, parcela dos ganhos de exportadores de petróleo bruto poderia ser utilizada para abertura de espaço fiscal para a garantia da estabilização do preço interno de derivados, de modo a não impactar a meta



de resultado primário. Adicionalmente, propusemos que, do valor da exportação utilizado como base de cálculo para se determinar o valor do Imposto de Exportação, poderia ser deduzido o valor das importações de petróleo bruto, desde que o petróleo bruto fosse refinado no País pela mesma pessoa jurídica exportadora e durante o mesmo período. Finalmente, em sua última versão o substitutivo previu que o Imposto de Exportação não incidiria sobre campos de rentabilidade marginal, conforme regulamentação da ANP.

Ressalte-se que o Imposto de Exportação tem caráter regulatório, incentivando o uso da produção doméstica para abastecimento interno. Os dados mostram, desde 2016, o crescimento simultâneo das importações de derivados e das exportações do óleo cru, revelando um modelo avesso ao desenvolvimento do País e à garantia da autossuficiência de derivados com estabilização de preços. Entendemos ainda que a proposta de priorizar o abastecimento interno e mitigar danos de flutuações de preço no mercado externo ao mercado interno justifica o tratamento diferenciado àquelas empresas que contribuem para esse fim. Desincentiva-se, assim, a atuação exclusiva para exportação de petróleo e estimula-se o refino para atendimento das necessidades nacionais.

A destinação da receita do Imposto de Exportação para mitigar situações de descontrole extraordinário no custo dos combustíveis – como a que agora vivemos – foi uma iniciativa apresentada pelo autor da proposição, em perfeito alinhamento com os requisitos da disciplina fiscal de regência. Buscou-se uma ferramenta prevista na Constituição Federal para capturar lucros extraordinários das empresas em prol da sociedade. No decorrer do processo legislativo desta proposição, defendemos tratar-se uma medida parcimoniosa, que não inviabilizaria a exploração de Petróleo (as atividades do chamado “*upstream*”), visto que se aplicaria apenas em situações de alta extraordinária no preço, nas quais o concessionário ou detentor dos direitos de exploração se beneficia sem ter contribuído para sua ocorrência. Entender que há correlação entre os lucros auferidos e a operosidade do empreendedor implicaria, em sentido inverso, reconhecer que a lucratividade do campo foi subestimada, merecendo, então, ajuste no bônus de outorga e demais participações governamentais destinadas a partilhar com a sociedade os benefícios oriundos da exploração desse recurso não-renovável. Porém, em se tratando tão somente de um lance de sorte que sorri ao investidor, a inércia do Estado relega à sociedade tão somente a face reversa da moeda, o azar, o ônus, o impacto socioambiental.

Repisamos que a redação apresentada limitou sobremaneira a amplitude do Imposto de Exportação a incidir sobre o petróleo, de tal sorte

que, nas alíquotas apontadas, inclusive com teto, subsistiria apenas como mecanismo parafiscal, sem impacto arrecadatário relevante.

Ainda assim, fui procurado por diversas lideranças preocupadas com um suposto impacto à indústria petrolífera causada pelo Imposto de Exportação. Em busca de um acordo que confira ao texto a robustez para receber amplo apoio no Senado Federal, optei por suprimir o Imposto do substitutivo a ser apreciado em Plenário, prevendo que receitas não recorrentes oriundas da evolução das cotações internacionais de petróleo bruto, desde que haja previsão expressa em lei, poderão ser canalizadas para a Conta de Estabilização de Preços de Combustíveis (**CEP-Combustíveis**), que substitui o Programa de Estabilização, em benefício dos consumidores. Dessa forma, o debate pode ser realizado em outras circunstâncias, viabilizando a aprovação da **CEP-Combustíveis** diante da emergência que o País atravessa.

Alternativamente, o Substitutivo indica outras fontes possíveis para financiamento extraordinário da **CEP-Combustíveis**, quais sejam: o superávit financeiro de fontes de livre aplicação disponíveis no Balanço da União e o uso de dividendos devidos pela Petrobras à União. Conforme os dados do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal (RREO) de fevereiro de 2021, o superávit financeiro apurado no balanço patrimonial de 2020 foi da ordem de R\$ 1,31 trilhão. Desse saldo, a quase totalidade refere-se a recursos com algum tipo de vinculação. Mas nota-se, entre as fontes de recursos de livre alocação, duas rubricas chamam a atenção: a fonte “00 - Recursos Primários de Livre Aplicação”, com saldo de R\$ 10,15 bilhões, e a fonte “88 – Recursos Financeiros de Livre Alocação”, com saldo de R\$ 17,81 bilhões. Vale destacar que esses dois saldos somados, embora representem menos de três por cento do superávit financeiro apurado em 2020, e mesmo considerando as eventuais utilizações em créditos adicionais ocorridas ao longo do exercício, se apresentam suficientes como fonte de recursos de um futuro crédito adicional que tenha por objetivo prover o saldo inicial da conta.

É preciso destacar que a literatura aconselha o estabelecimento de mecanismos como o que agora se propõe em contexto de baixa de preços do barril, de modo a acumular recursos para financiar o amortecimento das altas futuras. Contudo, em decorrência da incapacidade do Poder Executivo de agir oportunamente, que atribuímos à submissão a dogmatismo econômico inconsequente, será preciso alocar recursos externos de modo a viabilizar a **CEP-Combustíveis**. Entre as diversas fontes aventadas, enxergamos as supracitadas como mais adequadas, minorando eventuais distorções orçamentárias e fiscais.



Em relação à disciplina fiscal vigente, o mecanismo básico proposto – a sistemática das bandas – é neutro: os recursos recolhidos em momento de baixa no valor do barril são alocados na **CEP-Combustíveis** para posterior utilização do valor em favor da estabilização, em momentos em que o preço de referência é maior do que o limite superior da banda. Ocorre que, constituindo-se a **CEP-Combustíveis** em momento de alta dos preços, é necessário se valer de recursos orçamentários relacionados à arrecadação excedente oriunda do elevado preço do barril. A rigor, em momentos específicos de evolução acelerada dos preços no mercado internacional, o projeto prevê a possibilidade de dispor das referidas fontes orçamentárias. Caberá, portanto, ao Poder Executivo definir, em circunstâncias específicas, se há atendimento dos critérios constitucionais para eventual edição de crédito extraordinário. Nessa hipótese, os recursos empregados não afetariam o Teto de Gastos. Situação semelhante ocorreu com a edição da Medida Provisória nº 839, de 2018, que abriu crédito extraordinário para pagamento de subvenção à comercialização do óleo diesel.

É dever do Poder Executivo desempenhar o papel de dosador das soluções propostas neste Projeto de Lei, que oferece uma cesta de mecanismos. Isso possibilita ao gestor público competente atuar com responsabilidade, inclusive fiscal, de modo a amortecer os efeitos diretos e indiretos à economia nacional causados pela alta extraordinária dos preços internacionais do petróleo e dos combustíveis. A população brasileira não pode mais sofrer em decorrência da inércia governamental. Recente estudo do FMI aponta que os impactos da alta de preços de combustíveis atingem países em desenvolvimento por mais tempo, agravando a inflação<sup>6</sup>.

Com relação às emendas de Plenário apresentadas, nos posicionamos da seguinte forma.

Sobre a emenda nº 9, de autoria do nobre **Senador Carlos Portinho**, que busca suprimir da proposta o Imposto de Exportação incidente sobre o petróleo bruto. Compreendemos sua lógica de argumentação, e pelos motivos já expostos, em prol da consolidação do mecanismo com a urgência que a situação exige, apresentamos nova versão do substitutivo suprimindo o Imposto de Exportação. Assim, acolhemos a emenda nº 9.

As emendas nºs 10, 12 e 14, 16, 18 e 26 de autoria, respectivamente, da **Senadora Rose de Freitas** e dos **Senadores Nelsinho**

<sup>6</sup> IMF Working Paper: The Distributional Implications of the Impact of Fuel Price Increases on Inflation. Disponível em: [https://www.imf.org/~media/Websites/IMF/imported-flagship-issues/external/np/pp/eng/2008/\\_063008pdf.ashx](https://www.imf.org/~media/Websites/IMF/imported-flagship-issues/external/np/pp/eng/2008/_063008pdf.ashx). Acesso em 26/11/2021.

**Trad, Eduardo Braga, Izalci Lucas, Alessandro Vieira e José Serra** têm teores semelhantes ao da emenda nº 9, de modo que, pelas razões expostas, serão acatadas.

A emenda nº 11, de autoria da **Senadora Rose de Freitas**, acrescenta inciso ao art. 68-E da Lei nº 9.478, de 1997, para prever, entre as diretrizes da política interna de preços de venda para agentes distribuidores e empresas comercializadoras de derivados do petróleo produzidos no Brasil e importados, a garantia de preços acessíveis para derivados do petróleo utilizados na cadeia de segurança alimentar de famílias de baixa renda. A emenda aperfeiçoa o Projeto de Lei nº 1472, de 2021, estabelecendo diretriz específica sobre a necessidade de preços acessíveis para o Gás Liquefeito de Petróleo (GLP), de modo que será acatada, com ligeira alteração de modo a alcançar também o Gás Liquefeito derivado de Gás Natural (GLGN), consoante o espírito da emenda.

A emenda nº 13, do Senador **Carlos Portinho**, objetiva conferir transparência e possibilidade de acompanhamento do preço do combustível final por parte do consumidor. Trata-se de matéria absolutamente meritória, no entanto, a ANP já dispõe de normas próprias que versam sobre a transparência de preços, por exemplo, regulamentando os procedimentos para levantamento de preços e margens de comercialização de combustíveis praticados em estabelecimentos dos agentes econômicos autorizados. Nos termos da emenda, pode-se incorrer em inconstitucionalidade ao definir atribuições para o Poder Executivo. Ainda assim, entendemos que a iniciativa possui mérito por dar maior efetividade à proposta, assegurando que os recursos mobilizados para a **CEP-Combustíveis** gerem efetivamente redução de preço ao consumidor final. Por esse motivo acolhemos parcialmente a emenda, ajustando sua redação de modo a indicar um direcionamento a ser complementado por regulamentação.

A emenda nº 15, de autoria do **Senador José Serra**, propunha a supressão do Imposto de Exportação, a especificação de condições nas quais seria autorizado o uso da **CEP-Combustíveis**, e a vedação de subsídios cruzados. Em relação ao primeiro ponto, já assinalamos seu acatamento. Sobre o segundo ponto, é preferível remeter a regulamento aspectos específicos de funcionamento da **CEP-Combustíveis**, considerando-se a dinâmica de funcionamento do Mercado. Sobre o último tópico, o Relatório acata a proposta em seu espírito, vedando a transferência de valores entre distintos produtos. Assim, a emenda foi parcialmente acatada.

A emenda nº 17, de autoria do **Senador Rogério Carvalho**, autor do PL nº 1472, de 2021, retira a valorização patrimonial das reservas



cambiais como fonte da **CEP-Combustíveis**. A fonte foi incluída no Substitutivo da CAE com o propósito de ampliar as possibilidades de custear o funcionamento do programa. Contudo, a transferência ao Tesouro de parcela do resultado positivo do BC poderia ampliar os saques da Conta Única (considerando os repasses ao fundo), gerando excesso de liquidez e requerendo ampliação do passivo do setor público, seja por meio de operações compromissadas, seja via depósitos remunerados, necessários para enxugar o excesso de liquidez e controlar a taxa de juros de curto prazo. É preferível que a **CEP-Combustíveis** utilize receitas primárias do setor de petróleo e gás natural, de modo que o fundo capture a renda extraordinária derivada do aumento dos preços do barril de petróleo, consistindo uma redistribuição da renda dentro do setor e em favor dos consumidores. Ante o exposto, a emenda será acatada.

A emenda nº 19, do **Senador Eduardo Braga**, modifica o texto da proposição para prever que **sempre que necessário**, ressalvada a disponibilidade orçamentária e financeira, a banda de preços e o superávit financeiro de fontes de livre aplicação para edição de créditos orçamentários serão utilizados como instrumento para estabilização de preços. Em decorrência dos ajustes de redação efetuados visando maior clareza sobre o funcionamento da banda de preços e da **CEP-Combustíveis**, considera-se que a emenda foi contemplada, estando assim acatada.

A emenda nº 20, do **Senador Eduardo Braga**, aperfeiçoa o projeto ao conferir prioridade ao vale gás em relação à **CEP-Combustíveis** nas fontes de recursos que lhes são comuns. A emenda será acatada pois prioriza as famílias sujeitas a maior fragilidade social. Foram realizados apenas ajustes de redação.

As emendas nº 21 e 22, de autoria da **Senadora Rose de Freitas e do Senador Randolfe Rodrigues**, explicitam a inclusão do querosene de aviação na proposta. Entendemos que a redação do substitutivo contempla a demanda por acolhimento do combustível indicado, pois define o âmbito de atuação da **CEP-Combustíveis** para todos os derivados do petróleo, sem discriminar combustível específico.

A emenda nº 23, de autoria do **Senador Eduardo Braga**, acrescenta dois princípios em relação à política de preços internos, quais sejam, a garantia da neutralidade dos mecanismos de estabilização do preço de combustíveis derivados de petróleo e gás natural em relação à competitividade dos biocombustíveis e a defesa da descarbonização da matriz energética. Também prevê que o sistema de bandas e a **CEP-**

**Combustíveis** não podem operar de modo a reduzir a competitividade de biocombustíveis.

Como o mecanismo proposto – constituído pela **CEP-Combustíveis** e pela banda – operaria de modo a conter a volatilidade de preços de derivados de petróleo e gás natural (o que não implica qualquer tipo de subsídio), em princípio, amplia-se a previsibilidade de preços, o que é favorável à economia brasileira de modo geral, inclusive para o setor de biocombustíveis. Ainda assim, diante da relevância dos biocombustíveis – tanto do ponto de vista ambiental como da geração de emprego e renda – importa explicitar na proposição a diretriz de manter a competitividade do setor, bem como da política de descarbonização da matriz energética, razão pela qual a emenda será acatada parcialmente. Explicitamos que o mecanismo de banda deve ser ajustado sem conferir aos combustíveis fósseis vantagem competitiva diante dos combustíveis de origem renovável, o que implicaria um contrassenso sob a perspectiva da transição energética. Entendemos ser mais apropriado registrar que, em seu uso, o mecanismo não pode inviabilizar os biocombustíveis.

A emenda nº 24 foi retirada pelo autor.

A emenda nº 25, de autoria do **Senador Zequinha Marinho**, suprime na íntegra os arts. 68-E, 68-F e 68-G, da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, na forma proposta pelo art. 3º do Substitutivo do Projeto de Lei nº 1472, de 2021. A emenda suprime os princípios estabelecidos para a política de preços internos de venda para agentes distribuidores e empresas comercializadoras de derivados do petróleo e de gás natural produzidos no Brasil e importados. Entre eles, a proteção dos interesses do consumidor e a garantia de preços acessíveis para derivados do petróleo e gás natural utilizados na cadeia de segurança alimentar de famílias de baixa renda. Ademais, extingue os dispositivos que tratam do preço de referência de produtores e importadores de derivados de petróleo e gás natural e do sistema de bandas, responsável pela contenção da volatilidade de preços.

Ora, não há sentido em afastar os princípios da proteção do consumidor e de justiça social frente à livre iniciativa e à livre concorrência. De fato, a Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999, dispõe que o abastecimento interno de combustíveis é considerado de utilidade pública. Não é razoável supor que o sistema de livre mercado opera independente dos interesses do consumidor e da garantia do abastecimento interno de bens essenciais. Além disso, a emenda desfigura o projeto, inviabilizando o sistema de bandas, que pode mitigar a volatilidade de preços, em benefício de toda a economia brasileira. Conforme a experiência internacional demonstra, o sistema de



bandas não implica qualquer tabelamento de preços, antes constituindo uma espécie de amortecedor capaz de gerar maior estabilidade econômica, o que beneficia a livre iniciativa e a livre concorrência. Ante o exposto, a emenda não será acatada. Pelos mesmos motivos, rejeitamos a emenda nº 27, de autoria do **Senador Flávio Bolsonaro**.

Quanto ao PL nº 1582, de 2021, de autoria do nobre **Senador Jayme Campos**, reconhecemos seu elevado mérito. Contudo, há dúvidas quanto à constitucionalidade dos dispositivos do PL nº 1582, de 2021, relativos à criação do FEPETRO. Por tratar-se de um fundo especial de natureza contábil, não pode ser criado por PL de iniciativa parlamentar, conforme decidiu a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), do Senado Federal, em resposta à Consulta nº 1, de 2017, da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE):

**1) são inconstitucionais, por vício de iniciativa, quaisquer projetos de lei de autoria parlamentar que instituam fundos orçamentários** cujos recursos são geridos e empregados pelos órgãos dos Poderes Executivo ou Judiciário, pelo Tribunal de Contas da União, pelo Ministério Público da União ou pela Defensoria Pública da União; (grifo nosso)

Ainda padecem de vício, também por afrontar a reserva de iniciativa prevista no art. 61, § 1º, II, da Constituição Federal: i) o § 1º do art. 6º do PL, que trata da composição do Comitê de Gestão Financeira do FEPETRO (CGFFEPEPETRO); e ii) o § 1º do art. 12 do PL, que trata da composição do Conselho Deliberativo do FEPETRO (CDFEPEPETRO). O primeiro dispositivo vulnera a iniciativa privativa do Presidente da República ao determinar a participação dos Ministros de Estado da Economia e de Minas e Energia, bem como do Presidente do Banco Central, na composição do CGFFEPEPETRO. Por sua vez, no caso do segundo dispositivo, considerando a natureza e a finalidade do CGFFEPEPETRO, é de se pressupor que seus membros devam ser recrutados dentre servidores do Poder Executivo.

Vícios semelhantes existiam na redação original do PL nº 1472, de 2021, mas foram todos escoimados do Substitutivo aprovado na CAE. De qualquer forma, é importante salientar que, considerando o conteúdo dos dois PLs em análise, a aprovação do PL nº 1472, de 2021, na forma do Substitutivo, atenderá plenamente aos objetivos que se buscam alcançar com o PL nº 1582, de 2021. Razão pela qual julgamos que a aprovação da primeira proposição enseja a declaração de prejudicialidade da segunda, não obstante a meritória iniciativa do **Senador Jayme Campos**.



Convém assinalar que o presente Relatório, além das emendas apreciadas e do PL nº 1582, de 2021, considerados em atendimento aos preceitos regimentais, procedeu ajustes no texto aprovado na CAE, com o fito de aperfeiçoar aquela redação, especialmente em relação ao mecanismo de funcionamento da banda de preços e da **CEP-Combustíveis**, sua gestão pelo Poder Executivo ou instituição financeira oficial, e sujeição aos órgãos de controle interno e externo da administração federal.

Para concluir, lembramos que o contexto estruturante permanece gerando preocupação e deve continuar a ser alvo de debates e iniciativas, legislativas ou não, do Congresso Nacional. No passo atual, o Brasil será em breve um dos maiores exportadores de petróleo bruto, ao custo de ser um dos maiores importadores de derivados de petróleo. O que é um contrassenso, razão pela qual é imperioso alterar o marco legal vigente e reconsiderar o papel estratégico da Petrobras, empresa de capital misto, de modo a atender ao interesse público e viabilizar o eficiente e justo abastecimento interno de derivados.

### III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 1472, de 2021, com **acolhimento total ou parcial** das emendas de Plenário nº 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 e 26, e **rejeição** das emendas de Plenário nº 23 e 25, na forma da Emenda Substitutiva apresentada abaixo, e pelo encaminhamento do Projeto de Lei nº 1582, de 2021, ao Senhor Presidente do Senado Federal, para que, na forma do art. 334, II, do RISF, seja declarado prejudicado em virtude de seu prejulgamento em outra deliberação.

#### **Emenda nº 28 PLEN (Substitutivo)**

Altera a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, para dispor sobre diretrizes de preços para os derivados do petróleo e cria a Conta de Estabilização de Preços de Combustíveis (CEP-Combustíveis)

**Art. 1º** Esta Lei dispõe sobre diretrizes dos preços dos derivados de petróleo comercializados no mercado interno e cria a Conta de Estabilização de Preços de Combustíveis (CEP-Combustíveis).

**Art. 2º** A Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“CAPÍTULO IX-C

Da Política de Preços dos derivados de petróleo e GLP, inclusive derivados de gás natural para agentes distribuidores e empresas comercializadoras

**Art. 68-E.** A política de preços internos de venda para agentes distribuidores e empresas comercializadoras de derivados de petróleo e GLP, inclusive derivados de gás natural produzidos no Brasil e importados deve se pautar pelos seguintes princípios, em adição ao disposto no art. 1º desta Lei, utilizando, sempre que pertinente, de mecanismos de estabilização, incentivos ou compensação que assegurem a viabilidade do suprimento nacional e a atratividade ao investimento nestes segmentos da indústria do petróleo:

- I – proteção dos interesses do consumidor;
- II – redução da vulnerabilidade externa;
- III – estímulo à utilização da capacidade instalada das refinarias e à ampliação do parque de refino nacional;
- IV – modicidade de preços internos;
- V – redução da volatilidade de preços internos;
- VI – modicidade de derivados de petróleo e GLP, inclusive derivados de gás natural utilizados na cadeia de segurança alimentar de famílias de baixa renda.
- VII – garantia da neutralidade dos mecanismos de estabilização do preço de combustíveis derivados de petróleo e GLP, inclusive derivados de e gás natural em relação à competitividade dos biocombustíveis; e
- VIII – descarbonização da matriz energética nacional.

**Art. 68-F.** Os preços internos praticados por produtores e importadores de derivados de petróleo e GLP, inclusive derivados de gás natural devem ter como referência as cotações médias do mercado internacional, os custos internos de produção e os custos de importação, desde que aplicáveis.

**Art. 68-G.** O Poder Executivo regulamentará a utilização de bandas móveis de preços com a finalidade de estabelecer limites para variação de preços dos derivados de petróleo e GLP, inclusive derivados de gás natural, definindo a frequência de reajustes e os mecanismos de compensação.



SF/22405.07530-15

Parágrafo único: Os mecanismos de compensação referidos no *caput* não devem inviabilizar a competitividade dos biocombustíveis.

**Art. 68-H.** Fica criada a Conta de Estabilização de Preços de Combustíveis (“CEP – Combustíveis”), com a finalidade de reduzir o impacto da volatilidade dos preços de derivados de petróleo e GLP, inclusive derivados de gás natural para o consumidor final.

§ 1º A CEP – Combustíveis:

I – será regulamentada por ato do Poder Executivo, que definirá a forma de utilização dos recursos e os parâmetros para redução da volatilidade de preços, em atendimento aos princípios de que trata o Art. 68-E.;

II – será individualizada por derivado de petróleo e GLP, inclusive derivados de gás natural, vedada a transferência de valores entre produtos;

III – utilizará os limites superior e inferior da banda de que trata o Art. 68-G e os preços de referência, discriminados em regulamento por produto, considerando a seguinte sistemática, visando sua sustentabilidade financeira:

a) a diferença a mais entre o preço de referência e o limite superior e será compensada em favor dos agentes produtores e importadores de derivados de petróleo e GLP, inclusive derivados de gás natural, considerando as quantidades comercializadas;

b) a diferença a mais entre o limite inferior e o preço de referência será recolhida em favor da CEP – Combustíveis, considerando as quantidades comercializadas pelos agentes produtores e importadores de derivados de petróleo e gás natural.

§ 2º Fica autorizada a transferência para a CEP – Combustíveis, no caso de esgotamento ou inexistência do saldo oriundo da banda de que trata o art. 68-G, ressalvada a disponibilidade orçamentária e financeira, de recursos de:

I – participações governamentais relativas ao setor de petróleo e gás destinadas à União resultantes do regime de concessão e resultantes da comercialização do excedente em óleo no regime de partilha de produção, ressalvadas vinculações estabelecidas na legislação;

II – dividendos da Petrobrás pagos à União;

III – receitas públicas não recorrentes relativas ao setor de petróleo e gás, em razão da evolução das cotações internacionais do petróleo bruto, desde que haja previsão em lei específica; e

IV – o superávit financeiro de fontes de livre aplicação disponíveis no Balanço da União, em caráter extraordinário.



§ 3º O auxílio criado pela Lei nº 14.237, de 19 de novembro de 2021, terá preferência na destinação dos recursos em relação à Conta de Estabilização de Preços (CEP-Combustíveis) nos casos de fontes de receita comuns aos dois programas.

§ 4º Regulamentação disporá sobre mecanismos de:

I – transparência de preços visando assegurar que o benefício oriundo da Conta seja repassado ao consumidor final.

II – restituição do saldo em caso de não utilização das receitas previstas no § 2º.

**Art. 68-I.** A CEP – Combustíveis terá natureza privada e patrimônio próprio separado do patrimônio da União e da administradora.

Parágrafo Único: Os recursos da Conta serão geridos e administrados pelo Poder Executivo ou, a seu critério, por instituição financeira pública federal, nos termos do regulamento, sem prejuízo da atuação dos órgãos de controle interno ou externo da administração pública federal sobre a gestão da conta.

**Art. 3º** As eventuais despesas decorrentes desta Lei ficarão sujeitas às disponibilidades orçamentárias e financeiras.

**Art. 4º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/22405.07530-15