

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2019

Dispõe sobre as diretrizes da política de preços a serem aplicados pelos produtores e importadores de gasolina, óleo diesel e gás liquefeito de petróleo – GLP.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre as diretrizes da política de preços a serem aplicados pelos produtores e importadores de gasolina, óleo diesel e gás liquefeito de petróleo – GLP, na forma estabelecida pela Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis – ANP.

Art. 2º A política de formação de preços aplicada pelos produtores e importadores de gasolina, óleo diesel e GLP deverá atender aos seguintes objetivos:

- I – preservar o interesse nacional;
- II – proteger os interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos;
- III – contribuir para a redução da vulnerabilidade externa da economia, mediante o estímulo à produção nacional e à autossuficiência;
- IV – reduzir a volatilidade dos preços internos;
- V- promover a modicidade de preços;
- VI- permitir a previsibilidade dos custos e o planejamento econômico das empresas;
- VII- promover a eficiência geral da economia brasileira;
- VIII- contribuir para o fortalecimento da cadeia interna de produção no setor de petróleo e gás; e
- IX- garantir o abastecimento interno e preços compatíveis com a paridade internacional.

Art. 3º Os preços de realização dos produtores e importadores de gasolina, óleo diesel e GLP serão fixados periodicamente e deverão ter como



SF/19579.30364-51

base as cotações médias do mercado internacional, os custos internos de produção e o objetivo de redução da volatilidade.

Art. 4º Para alcançar os objetivos dispostos no art. 2º, a ANP fiscalizará os produtores e importadores, que poderão utilizar os seguintes instrumentos para a definição dos preços:

I – bandas: delimitação da cotação mínima e máxima para os preços de realização, definindo-se uma faixa em que é permitido o preço flutuar;

II – médias móveis: cálculo do preço médio ao longo de determinado número de períodos;

III – frequência máxima de reajustes: definição de períodos máximos de reajuste dos preços;

IV – outros instrumentos que vierem a ser definidos.

Parágrafo único. A ANP estabelecerá preços máximos para os produtores e importadores de gasolina, óleo diesel e GLP, devendo observar, na média, a paridade internacional de preços.

Art. 5º Os produtores e importadores de gasolina, óleo diesel e GLP encaminharão à ANP informações detalhadas sobre a composição dos preços de realização da gasolina, óleo diesel e GLP.

Parágrafo único. A ANP publicará relatórios semestrais sobre a composição dos preços aplicados ao longo do período e a previsão para o semestre seguinte.

Art. 6º Fica vedada subvenção econômica na comercialização de gasolina e óleo diesel que implique em aumento da despesa primária do governo federal.

Art. 7º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A Constituição Federal, em seu art. 177, estabelece que a lavra e o refino são monopólios da União, que, por sua vez, pode contratar essas atividades com empresas estatais ou privadas. Vejamos:

Art. 177. Constituem monopólio da União:



I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;

II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;

[...]

§ 1º A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo observadas as condições estabelecidas em lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995)

[...]

Ademais, o abastecimento nacional de combustíveis é considerado atividade de utilidade pública, nos termos da Lei nº 9.847/99:

Art. 1º A fiscalização das atividades relativas às indústrias do petróleo e dos biocombustíveis e ao abastecimento nacional de combustíveis, bem como do adequado funcionamento do Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis e do cumprimento do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis, de que trata a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, será realizada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) ou, mediante convênios por ela celebrados, por órgãos da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 1º O abastecimento nacional de combustíveis é considerado de utilidade pública e abrange as seguintes atividades:

I - produção, importação, exportação, refino, beneficiamento, tratamento, processamento, transporte, transferência, armazenagem, estocagem, distribuição, revenda, comercialização, avaliação de conformidade e certificação do petróleo, gás natural e seus derivados;

[...]

Obviamente, a ótica de mercado é importante, mas não o único elemento a ser observado na produção e no refino de petróleo. Sobretudo



diante das descobertas da província do pré-sal, o Brasil se tornou autossuficiente em petróleo e em seus derivados.

No entanto, nos últimos anos, o Brasil tem se tornado exportador de óleo cru e aumentado a importação de derivados. Em 2005, o Brasil importou 15 milhões de barris de óleo diesel, sendo que, em 2018, a importação desse derivado ultrapassou 73 milhões de barris.

Apenas em 2018, o Brasil importou 18,7 milhões de barris de gasolina. Em 2010, o país importou pouco mais de 3 milhões de barris de gasolina. Também se observou o aumento das importações de gás de cozinha, o chamado gás liquefeito de petróleo (GLP), que passaram de 6 milhões de barris, em 2005, para mais de 27 milhões, em 2018.

O alto preço de realização nas refinarias do Brasil decorre do fato de a política de preços da Petrobrás acrescentar ao preço internacional um custo de transporte, de taxas portuárias e de margem de riscos. Assim, o preço da estatal, em diversos momentos, é mais alto que o preço no mercado internacional. Com isso, as importações de combustíveis são ampliadas, expandindo-se a capacidade ociosa das refinarias brasileiras.

Além do mais, a política repassa ao consumidor a volatilidade tanto dos preços no mercado internacional quanto do câmbio, mesmo diante da crescente produção interna de petróleo e gás do pré-sal. Desde 2017, com a adoção da nova política de preços, a gasolina teve alta de 56% e o diesel, de quase 70%.

A presente proposta tem por finalidade estabelecer diretrizes gerais para a política de preços aplicada pelos produtores e importadores de gasolina, óleo diesel e gás liquefeito de petróleo – GLP. Estabelece-se que a política de formação dos preços deve ter como parâmetros os custos internos, as cotações do mercado internacional e a redução da volatilidade econômica.



A redução da volatilidade pode ocorrer por diversos métodos, como bandas ou médias móveis, prevendo-se períodos de amortecimento. Prevê-se, também, que a paridade internacional funcionará como preço-teto, de modo a impedir que os preços internos fiquem sistematicamente acima dos preços internacionais, conforme tem ocorrido com o óleo diesel.

Dessa maneira, a política de reajuste atende às necessidades financeiras da Petrobras, uma vez que os preços acompanham a cotação internacional, mas também visa ao interesse nacional e da população, reduzindo-se a volatilidade e estabelecendo-se períodos mais longos para o repasse das variações.

Não há qualquer sentido econômico, à luz do interesse público, que um país que disponha das reservas do pré-sal aumente suas exportações de petróleo cru, que atingiram 410 milhões de barris em 2018, cerca de 40% da produção nacional. Por outro lado, a produção interna de derivados caiu quase 20% entre 2014 e 2018, aumentando a capacidade ociosa das refinarias da Petrobras e abrindo espaço às importações, em virtude dos elevados preços praticados nas refinarias.

Depreende-se que a política de preços da Petrobras vem favorecendo refinarias estrangeiras (principalmente dos EUA) e distribuidoras privadas, que ampliam sua fatia de mercado no Brasil. A situação se agravaria com a privatização e desnacionalização das refinarias, pois sequer se poderia falar em uma política de preços visando ao interesse público. Ademais, com a desverticalização e privatização de áreas estratégicas (como refino, transporte e distribuição), a Petrobras perderia receitas estratégicas, que permitiriam à empresa manter sua geração de caixa, mesmo diante de variações de preços do petróleo e do câmbio.

Quando se faz a comparação entre países selecionados, percebe-se que em nações como China e Estados Unidos a capacidade de refino é superior



à capacidade de produção. Na Rússia, a capacidade de refino é o dobro do consumo.

Neste cenário, vale destacar o papel das grandes empresas estatais em ampliar sua capacidade de refino, a exemplo da Rosneft (Rússia) e da China National Petroleum Corporation (CNPC). Entre 2000 e 2017, a China ampliou sua capacidade de refino em 168%, alcançando a marca de 14,5 milhões de barris por dia.

Sob a ótica empresarial, as grandes empresas, como ExxonMobil e Shell, apresentam capacidade de refino superior à produção. Caso concretizadas as vendas das refinarias da Petrobras, sua capacidade de refino será inferior à de produção, de modo que a empresa vai na contramão da experiência internacional. A diversificação é crucial para as empresas não dependerem apenas de receitas de exploração e produção, mais sujeitas à volatilidade dos preços internacionais.

É fundamental, para o país e para a Petrobras, que suas refinarias não sejam vendidas, mas também que o petróleo extraído do pré-sal seja utilizado para aumentar o refino interno, garantindo preços internos mais adequados e estáveis. Para tanto, é crucial uma política de preços de combustíveis orientada pela diretriz do abastecimento interno como matéria de interesse público.

A proposta estabelece que produtores e importadores divulgarão regularmente em sítio eletrônico o detalhamento da formação de preço de realização dos combustíveis abrangidos pelo presente projeto, especificando seus componentes. Dessa forma, garante-se transparência das decisões da empresa para a população, inclusive em linha com o que dispõe o art. 6º da Lei 13.303, de 30 de junho de 2016.



Em maio de 2018, em decorrência da greve dos caminhoneiros, o governo Temer editou uma medida provisória (MP 838/2018) criando uma subvenção destinada à Petrobras e aos importadores de diesel, com custo de R\$ 9,5 bilhões até o fim de 2018. Além de ter sido válida apenas para 2018, a medida produziu efeito somente sobre o preço do diesel, tendo sido mantida inalterada a política de reajustes para gasolina e o GLP, prejudicando, sobretudo, a população mais pobre. Em relação ao GLP, segundo o IBGE, 14 milhões de famílias usavam carvão ou lenha para cozinhar em 2018 (aumento de três milhões de famílias, em relação a 2016), diante do desemprego e dos aumentos do preço do gás.

Portanto, a solução apresentada pelo governo Temer preservou a política de reajustes de Petrobras, que é a grande causa dos altos e voláteis valores pagos pelos brasileiros em relação aos combustíveis. O governo Bolsonaro não mudou substantivamente a política de preços da Petrobras, que já produziu reajustes do diesel, do gás e da gasolina em 2019. Em relação à gasolina, ela representou quase 20% da variação do IPCA-15 de abril de 2019.

Para impedir que a manutenção da política de preços de combustíveis implique aumento das despesas públicas – neste momento de crise fiscal em que as políticas sociais e os investimentos públicos são fortemente afetados – o presente projeto veda subvenção econômica à comercialização da gasolina e do óleo diesel.

A proposta aqui expressa é mais efetiva e justa, pois altera a política de reajustes regulares e reduz a volatilidade de preços para a população, sem deixar de observar a necessidade de os preços acompanharem a cotação internacional. Ao alterar a política de reajustes, a proposta dispensa subvenções que, no caso do diesel, custaram quase R\$ 10 bilhões ao contribuinte brasileiro, exigindo novos cortes de recursos orçamentários que



afetaram ainda mais políticas sociais e investimentos públicos, despesas centrais para o país enfrentar a atual crise econômica e social, marcada pela retração do PIB no primeiro trimestre de 2019, aumento do desemprego e da desigualdade da renda do trabalho.

Sala das sessões,

Senador JEAN PAUL PRATES



SF/19579.30364-51