

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2020

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 CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre as diretrizes da política de preços de venda para distribuidores e comercializadores da gasolina, diesel e gás liquefeito de petróleo – GLP, produzidos no Brasil e importados.

Art. 2º A política de preços de que trata o art. 1º tem por diretrizes:

- 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;
- V – redução da volatilidade de preços internos;

Art. 3º Os preços internos praticados por produtores e importadores da gasolina, diesel e gás liquefeito de petróleo – GLP deverão ter como referência as cotações médias do mercado internacional, os custos internos de produção e os custos de importação, desde que aplicáveis.

Parágrafo único. O julgamento da licitação sob o regime de partilha de que trata a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, poderá incluir critérios relacionados à oferta de petróleo bruto para o refino interno de derivados.



Art. 4º O Poder Executivo regulamentará a utilização de bandas de preços com a finalidade de estabelecer limites para variação de preços de combustíveis, definindo a frequência de reajustes e mecanismos de compensação.

Art. 5º As alíquotas progressivas do imposto de exportação incidente sobre o petróleo bruto, classificado no código 2709.00.10, da Nomenclatura Comum do Mercosul – NCM, serão as seguintes:

I – 0% (zero por cento) para o petróleo bruto com valor até US\$ 40 (quarenta dólares) por barril;

II – 10% (vinte por cento) para o petróleo bruto com valor superior a US\$ 40 e até US\$ 60 (sessenta dólares) por barril;

III – 20% (trinta por cento) para o petróleo bruto com valor superior a US\$ 60 (sessenta dólares) por barril.

Art. 6º Fica criado o Fundo de Estabilização, com a finalidade de estabilizar os preços de derivados de petróleo.

§ 1º O Fundo será regulamentado por ato do Poder Executivo, que definirá a forma de utilização dos recursos e os parâmetros para redução da volatilidade de preços.

§ 2º O Fundo poderá receber recursos oriundos da variação de preços em relação à banda de que trata o art. 4º e dos valores arrecadados com o imposto de que trata o art. 5º.

§ 3º O Fundo não poderá receber recursos orçamentários de outras fontes além do imposto de que trata o art. 5º.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor a partir da data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A Petrobras reduziu sua capacidade de refino com vistas a ampliar a presença da iniciativa privada no setor e viabilizar privatizações. Desde 2017, as refinarias da Petrobras operam, em média, com 25% de capacidade ociosa. Ademais, a ANP flexibilizou o cadastro de importadores de derivados, de modo que o número de importadores subiu 35% desde 2018.

Por fim, a política de preços adotada pela Petrobras para combustíveis é de preços de paridade de importação (PPI). Isto é, a Petrobras age como se fosse uma importadora, de modo que seus preços de realização são o resultado das cotações internacionais e da taxa de câmbio adicionadas de custos próprios aos importadores.

A Petrobras, atualmente, segue a lógica de uma empresa financeirizada, por meio da política de preços de derivados baseada nos preços de importação, repassando os ganhos a seus acionistas. Na medida em que tem custos de produção internos competitivos, a atual política de preços da Petrobras para derivados implica elevada margem bruta de lucro. Por outro lado, a política de desinvestimentos atenta contra o conceito de empresa verticalizada, que caracteriza as grandes empresas petrolíferas. Particularmente, há umnexo estreito entre alienação das refinarias da Petrobras e sua política de preços. Tendo em vista o elevado preço de realização da Petrobras, dá-se o estímulo às importações (tendo como contrapartida o aumento da capacidade ociosa de suas refinarias) e à ampliação do interesse do setor privado na aquisição de refinarias.

Em alguns momentos, como em 2018, os preços de realização nas refinarias no Brasil se mantiveram acima das cotações internacionais, considerando os preços do Golfo do México. Além disso, as variações cambiais e do barril do petróleo implicam elevada volatilidade dos preços, inviabilizando a previsibilidade necessária aos agentes econômicos. Em 2021, a gasolina acumula alta de 54%. O preço do diesel nas refinarias teve aumento de 41%. Apenas entre a adoção do PPI e dezembro de 2018, foram 121 reajustes de diesel e gasolina. Em 2021, a Petrobras já reajustou gasolina e diesel mais de 10 vezes.

O PPI é uma política que impõe elevados custos à sociedade e à economia brasileiras. Em fevereiro de 2021, o IPCA teve a maior alta para o referido mês desde 2016, de 0,86%. Em 12 meses, o IPCA acumula 5,20%, quase o teto da meta de inflação. Mais de 50% do impacto em pontos percentuais do IPCA de fevereiro está associado ao grupo "transportes", especialmente aos combustíveis.



Em outros termos, a política de preços da Petrobras tem implicações para toda a economia, na medida em que, junto aos alimentos, vem determinando uma inflação pelo lado da oferta (isto é, não associada ao consumo, tendo em vista a forte ociosidade da economia). Diante da inflação, o Copom recentemente ampliou a taxa básica de juros da economia em 0,75 p.p. o que implica encarecimento do crédito e mais um obstáculo à atividade econômica. O aumento dos juros também afeta o custo da dívida pública, ampliando os repasses estatais aos detentores da riqueza financeira sob a forma de títulos públicos. Há diversos estudos que mostram as implicações negativas da volatilidade dos preços de derivados sobre a atividade econômica¹.

Percebe-se, pois, que a adoção do PPI tem consequências para toda a economia, em detrimento dos mais vulneráveis. Neste sentido, reforça-se a necessidade de debater a política de preços da Petrobras, o modo como ela incentiva as importações, e as alternativas a ela.

Há alternativas ao PPI², de forma a moderar o patamar e a volatilidade dos preços. Primeiro, o Brasil é produtor de petróleo bruto e derivados do petróleo, sendo que o custo de extração na província do pré-sal é inferior a US\$ 6 por barril. Considerando os demais custos, o custo de refino da Petrobras gira em torno de US\$ 40 por barril. A Petrobras tem custos internos competitivos, que deveriam ser considerados na formação de seus preços, conforme apontado por diversos especialistas³. Convém lembrar que, adotado o PPI, a Petrobras chegou a ter margem bruta de lucro no diesel superior a 100%. Mediante a combinação proposta no presente projeto de custos internos de refino, cotações internacionais do petróleo e custos de importação, quando aplicáveis, o Brasil seria capaz de ter preços internos de realização menores e mais estáveis, preservada a remuneração de acionistas das empresas do setor.

Outra inovação introduzida pelo projeto é a adoção de bandas de preços, que evitariam variações abruptas, limitando os repasses dentro de determinado período. O mecanismo seria regulamentado por ato do Poder Executivo e consistiria da definição de limites para a variação dos preços em determinado período. A ideia foi apresentada, inclusive, em texto de autores ligados ao Fundo Monetário

¹<https://valor.globo.com/opiniao/coluna/como-mitigar-a-volatilidade-dos-precos-do-petroleo.ghtml>.

²<https://valor.globo.com/opiniao/coluna/ha-alternativas-para-as-altas-dos-combustiveis-no-brasil.ghtml>

³<http://aepet.org.br/w3/index.php/conteudo-geral/item/5948-projetos-de-lei-tentam-reverter-mp-do-trilhao-e-ppi>.

Internacional⁴. O sistema de bandas seria viabilizado financeiramente por meio da instituição de fundo de estabilização dos preços de combustíveis, alimentado pela sistemática das bandas e por imposto sobre exportação do petróleo bruto, cujas receitas poderiam ser utilizadas para suportar o subsídio temporário decorrente da adoção de bandas (na hipótese de reajuste de preços superior ao autorizado pela banda). Países como Chile e Peru adotaram experiências de fundos de estabilização de preços de combustíveis.

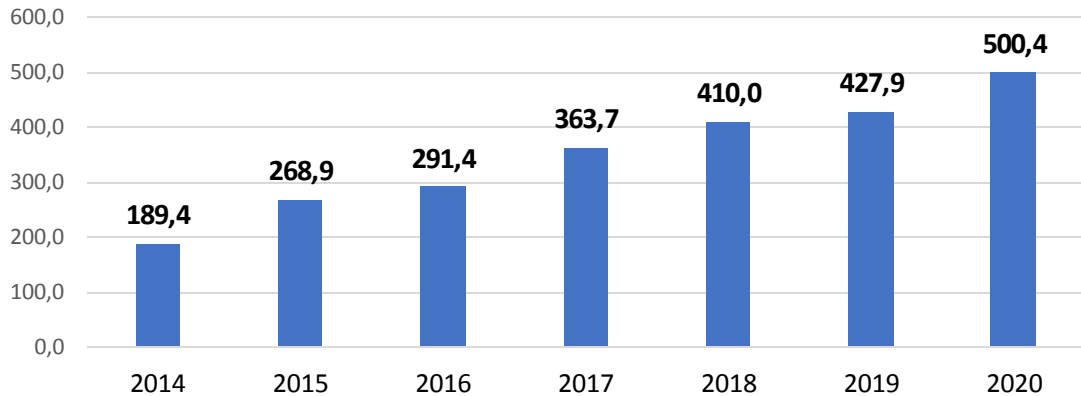
O imposto de exportação seria progressivo, variando entre 0% e 20%, com alíquota maior na medida em que cresçam as cotações do petróleo, conforme praticado, por exemplo, pela Dinamarca. A alternativa vem sendo apresentada pelo Instituto de Estudos Estratégicos de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis⁵. Convém lembrar que, com a exploração dos campos do pré-sal, o Brasil vem ampliando as exportações de óleo cru, ao mesmo tempo em que os elevados preços praticados pela Petrobras implicaram aumento das importações de derivados. Houve, inclusive, aumento da capacidade ociosa das refinarias da Petrobras, que chegou a 30%, dada a evolução das importações.

Entre 2014 e 2020, a exportação de petróleo passou, em barris, de 189 milhões para 500 milhões. Em 2020, a receita de exportações de petróleo bruto líquida das importações foi de US\$ 17 bilhões. Considerando o câmbio a R\$ 5,00 e a alíquota média do imposto de exportação de 10%, o fundo de estabilização seria abastecido com R\$ 8,5 bilhões.

⁴ Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2012/tnm1203.pdf>.

⁵ <https://valor.globo.com/opinioao/coluna/ha-alternativas-para-as-altas-dos-combustiveis-no-brasil.ghtml>.

Exportação de petróleo (em milhões de barris)



Fonte: ANP.

É preciso que o Brasil utilize o pré-sal em favor do desenvolvimento do país e da autossuficiência de derivados. Vale lembrar que a Lei nº 9.847, de 1999, define que o abastecimento nacional de combustíveis é considerado de utilidade pública. Além da afronta à lei, não faz sentido que o Brasil se torne exportador de óleo cru e importador de derivados, prejudicando a população e a economia com preços de derivados elevados e voláteis.

Em resumo, para mudar este quadro, o presente projeto propõe alteração da lógica de preços de combustíveis, por meio da adoção de regra que combine custos internos de produção, cotação internacional e custos de importação, bem como preveja, nos termos de regulamento, bandas de preço que suavizem as oscilações externas, viabilizadas por fundo de estabilização que contaria com receitas advindas da própria dinâmica de preços, tendo em vista o sistema de bandas, e do imposto de exportação do petróleo. Cabe observar que o projeto não adota qualquer medida relacionada a tabelamento ou controle de preços.

Diante do exposto, peço apoio aos pares para a aprovação da proposta.

Sala de Sessões,

Senador ROGÉRIO CARVALHO

PT-SE