SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

SF/21141.28239-09

PROJETO DE LEI Nº , DE 2021

(do Sr. PAULO PAIM)

Dispõe sobre os critérios para os reajustes e as revisões de preços dos derivados básicos de petróleo e gás natural, praticados pelas unidades produtoras ou de processamento, e sobre a alíquota do imposto de exportação de petróleo bruto e gás natural e seus derivados básicos.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A partir da data da entrada em vigor desta Lei, os reajustes e revisões de preços dos derivados básicos de petróleo e gás natural praticados pelas unidades produtoras ou de processamento serão efetuados segundo diretrizes e parâmetros específicos estabelecidos, em ato conjunto, pelos Ministros de Estado da Economia e de Minas e Energia, ouvida a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, observados os seguintes critérios:

I – na composição do preço do preço final será considerada a proporção da produção importada e da produção nacional;

II - a adoção de critério de preços de paridade de importação somente poderá incidir de forma ponderada sobre a totalidade da produção comercializada no mercado interno, considerada a participação da produção importada na produção total comercializada pela refinaria ou distribuidora de derivados de petróleo e gás natural; e

III – os custos internos de produção e distribuição serão apurados em período não inferior a trinta dias, para fins de fixação de preços.

Art. 2º A exportação de petróleo bruto e gás natural e seus derivados básicos fica condicionada à garantia do pleno abastecimento do mercado interno.

Senado Federal - Gabinete do Senador Paulo Paim - Praça dos Três Poderes – Anexo I – 22º Andar – Sl 2 – 70165-900 – Brasília – DF
Telefone: +55 (61) 3303 5232 - Fax: +55 (61) 3303 5235 - Site: www.senadorpaim.com.br - e-mail: paulopaim@senador.leg.br

SF/21141.28239-09

§ 1º A base de cálculo do imposto de exportação sobre o petróleo bruto e gás natural e seus derivados básicos é o preço normal que o produto, ou seu similar, alcançaria, ao tempo da exportação, em uma venda em condições de livre concorrência no mercado internacional, observadas as normas expedidas pelo Poder Executivo, mediante ato da CAMEX - Câmara de Comércio Exterior, quinze por cento sobre a soma dos custos, mais impostos e contribuições, sobre a qual incidirá a alíquota de que trata o "caput" do art. 3º do Decreto-Lei nº 1.578, de 11 de outubro de 1977.

§ 2º. Atendido o disposto no "caput', o Poder Executivo poderá estabelecer alíquotas inferiores à definida nos termos do § 1º.

§ 3º O produto da arrecadação do imposto de exportação de que trata o §1º constituirá reserva monetária, nos termos do art. 28 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, que poderá ser destinada ao custeio de subvenção econômica à comercialização do óleo diesel, nos termos do Regulamento.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Ao entrar em vigor a Lei nº 9.478, de 1999, que "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", definiu como objetivo a ser observado pelas As políticas nacionais para o aproveitamento racional das fontes de energia "proteger os interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos".

A mesma Lei atribuiu à ANP a competência de implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de petróleo, gás natural e biocombustíveis com ênfase na garantia do suprimento de derivados de petróleo, gás natural e seus derivados, e de biocombustíveis, em todo o território nacional, **e na proteção dos interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos**.

Contudo, não é o que, desde 2016, vem ocorrendo no País.

SF/21141.28239-09

A liberdade de preços praticada pelas empresas que exploram o monopólio do petróleo e combustíveis de que trata o art. 177 da Constituição vêm sendo exercida sem qualquer controle pela ANP quanto ao disposto na Lei n 9.487. As empresas que atuam no mercado brasileiro vêm aumentando preços quase diariamente, notadamente a partir da decisão da Petrobras de adotar a política de paridade de preço de importação, o que vem causando reajustes abusivos dos preços dos derivados de petróleo e gás natural.

Em setembro de 2021, o preço nacional do GLP atingiu a maior média mensal real (ajustada pela inflação) do século, segundo dados do Observatório Social da Petrobras (OSP). E, no caso da gasolina, o preço médio foi o maior, em termos reais, desde fevereiro de 2003. Em outubro de 2021, o preço da gasolina atingiu R$ 7,99 o litro, no Estado do Rio Grande do Sul.

A política de preço de paridade de importação (PPI) considera os custos totais para internalizar o petróleo e combustíveis, inclusive os custos logísticos até o polo de entrega do derivado, incluindo fatores como o frete marítimo, taxas portuárias e o transporte rodoviário, e margens para remunerar riscos inerentes à operação.

Essa política maximiza a rentabilidade da empresa na venda de combustíveis no Brasil, em atenção, apenas, aos interesses de seus acionistas privados, e não resulta de política de Estado, ou da atuação do órgão regulador; pelo contrário, a contraria, de forma direta, ao permitir que todo o petróleo e combustíveis comercializados no Brasil tenham seus preços atrelados ao mercado internacional, sem levar em conta os custos efetivos do petróleo e derivados produzidos no Brasil, que têm custos menores.

Assim, qualquer que seja a variação do dólar, fruto das incertezas do mercado internacional, ele afeta a totalidade do petróleo e combustíveis produzidos e comercializados no Brasil, prejudicando o consumidor final e as empresas que dependem dos combustíveis, tornando o próprio gás de cozinha inacessível a milhões de famílias, e encarecendo o custo de transporte de mercadorias e produtos essenciais à sua sobrevivência.

Embora o Brasil importe petróleo, devido às características de suas refinarias, e derivados de petróleo, como gasolina e óleo diesel, essas importações correspondem a parcelas pequenas do consumo total. Em 2019 foram importadas 3,6 milhões de toneladas de gasolina, o que corresponde a 4,8 bilhões de litros; contudo, essa quantidade correspondeu a apenas 3,7%

SF/21141.28239-09

do consumo total. Ainda assim, não obstante mais de 96% da produção tenha sido feita no País, o preço de toda a gasolina consumida foi definido com base na parcela importada.

E, ao exportar petróleo bruto, em lugar de investir no refino e na demanda do mercado interno, o Brasil abre mão de sua soberania; exporta petróleo “leve”, de alta qualidade, e importa petróleo de menor qualidade, já que nossas refinarias foram planejadas para o refino desse, e não daquele; paga, assim, o duplo preço de ser exportador de “commodities”, e não investe na produção de derivados para atender à demanda interna, regredindo em sua política energética.

Segundo Felipe Coutinho, vice-presidente da Associação dos Engenheiros da Petrobrás (AEPET), a Petrobrás é superavitária na produção de petróleo, ou seja, produz mais petróleo do que se consome no mercado brasileiro. A estatal tem capacidade de refino para atender o mercado brasileiro dos principais combustíveis de origem fóssil. Suas refinarias são compatíveis com o petróleo brasileiro, tendo processado mais de 95% do petróleo de origem nacional. Mas a adoção, desde 2016 da política dos Preços Paritários de Importação (PPI), estabelecendo preços como se os combustíveis tivessem sido importados, a despeito de terem sido produzidos a partir de petróleos nacionais e refinados no Brasil, tira a competitividade dos combustíveis da Petrobrás, e até 30% do mercado brasileiro é transferido para os importadores. Além disso, segundo Coutinho, a ociosidade das refinarias aumenta também em até 30%, com redução do processamento de petróleo e da produção de combustíveis no Brasil. Além disso, a política leva a uma “desnecessária e perniciosa elevação da exportação de petróleo cru”, e a elevação dos preços dos derivados é acompanhada da redução do fator de utilização das refinarias da estatal, ou seja, da elevação da sua ociosidade. Segundo Coutinho ela foi, em 2014, de 2% e o lucro bruto de US$ 37,4 bilhões, enquanto em 2020 a ociosidade chegou a 21% e o lucro bruto foi de US$ 24,5 bilhões, em valores atualizados para 2020.

Assim, conclui, “preços desnecessariamente altos, exportação crescente de petróleo cru e importação de derivados, são consequências da política de preços inédita e arbitrariamente adotada pela direção da Petrobrás. Privatização de ativos rentáveis e lucrativos, desintegração vertical e nacional da Petrobrás, com consequente dependência cada vez maior dos preços do petróleo cru no mercado internacional. Redução drástica dos investimentos e do conteúdo nacional. São decisões de responsabilidade do Presidente da

SF/21141.28239-09

República que podem e devem ser urgentemente revertidas para o bem do Brasil."

Exportar petróleo, evidentemente, interessa ao País, mas a prioridade deve ser o abastecimento do mercado interno; e, assim, é preciso buscar soluções que impeçam que a exportação se dê apenas e somente para atender a interesses das empresas produtoras, sejam elas estatais ou não, e de seus acionistas privados.

A política de paridade de importação reflete essa lógica, visando tornar a operação no mercado interno tão rentável quanto seria a operação no mercado externo, via exportação. Ou seja, o "mercado externo" passa a ser a variável-chave, e não a soberania do País.

Como explica o Prof. José Sergio Gabrielli, ex-Presidente da Petrobrás,

> "No caso da Petrobras, sua contabilidade segmentada por áreas de negócio utiliza os Preços Internos de Transferência (PIT), uma proxy dos preços internacionais, para avaliar os custos da produção de sua carga fresca processada de origem nacional. O seu Preço de Realização das refinarias, assim incorpora o custo, como se sua principal matéria prima fosse adquirida nos mercados internacionais.
> No entanto, para avaliação de sua lucratividade corporativa, que é o que interessa aos acionistas, o importante é a diferença dos preços de vendas dos produtos e os seus custos. No caso do petróleo nacional, os custos de produção são muito inferiores aos preços internacionais, o que justifica as enormes margens da Petrobras.
> O especialista em petróleo Paulo César Ribeiro Lima[1] tem chamado a atenção da pouca participação do chamado *government take* na renda petroleira como explicação alternativa para os altos lucros da Petrobras. Nesse sentido, há espaços para políticas de tributação sobre a produção de petróleo e sobre suas exportações, que ajudariam o governo a capturar parte dos ganhos de curto prazo dos acionistas e repassar para os consumidores e até para financiar projetos de transição energética. É tudo uma questão de escolha política, mesmo sem dar prejuízo aos acionistas, apenas reduzindo seus atuais ganhos.

SF/21141.28239-09

> Se não há custos na escolha entre processar no Brasil e exportar o petróleo cru e se há políticas para estimular a entrada de importadores de derivados e reduzir o papel da Petrobras no refino, a lucratividade para os acionistas aumenta muito, com as exportações de petróleo cru e adoção de uma política de preços doméstica que extraia ao máximo a possibilidade de os consumidores brasileiros adquirirem o produto estratégico para eles. O PPI garante esses lucros astronômicos, com grandes retornos de curto prazo para os acionistas."[1]

O correto, portanto, é estabelecer mecanismos de fixação de preços, que considerem os custos de produção e distribuição, mas que não onere a sociedade; e, no caso do produto importado, os seus custos devem ser diluídos no custo total, de forma proporcional e ponderada à sua participação no mercado total, assegurada a lucratividade que é própria da atividade econômica, uma das mais rentáveis do Planeta.

E, sobre a produção exportada, há de se ser condicionada à garantia do pleno abastecimento do mercado interno, fixando-se alíquota de exportação que torne essa exportação menos atraente, nos termos já previstos no "caput" do art. 3º do Decreto-Lei nº 1.578, de 11 de outubro de 1977, facultada a sua redução apenas se atendidas as necessidades de abastecimento do País, e essa arrecadação "extra", que deve constituir reserva monetária, nos termos do art. 28 do Código Tributário Nacional, poderá ser destinada ao custeio de subvenção econômica à comercialização do óleo diesel, nos termos do Regulamento, de forma semelhante ao que foi adotado pela Lei nº 13.723, de 4 de outubro de 2018,

Não se trata, portanto, de medida voltada a afetar apenas a atuação da Petrobrás, mas todas as empresas que vêm, cada vez mais, intensificando sua participação na produção de petróleo e derivados no Brasil. Mas a Petrobras detém 33,4% da composição final dos preços dos combustíveis no país, sendo 33,4% na gasolina, 54,2% no diesel e 47,5% no GLP. Trata-se, portanto, de um ator fundamental no processo e cuja dinamização deve ser política de Estado e não de "investidores privados".

Nesse sentido, o presente projeto de lei visa propor alternativas, resgatando o papel do Estado na definição da política de preços, em atendimento aos objetivos da Lei do Petróleo, e relativizando a política de

[1] In Preços dos combustíveis: controvérsias, acionistas e políticas. INEEP, 5 de novembro de 2021. Disponível em https://ineep.org.br/precos-dos-combustiveis-controversias-acionistas-e-politicas/

SF/21141.28239-09

preço de paridade de importação, ou seja, sem desconhecer o fato de que o Brasil ainda importa petróleo e derivados, mas destrelando o preço final desses derivados dos preços internacionais em sua totalidade, e fixando intervalo de pelo menos trinta dias para que haja revisões de preços em razão da variação de custos de produção.

O “custo de oportunidade” dessa política precisar ser revisto, em benefício do desenvolvimento econômico do Brasil e de sua população. O Brasil já obtém, do pre-sal, dois terços de sua produção. E essa produção deve reverter em benefício do povo brasileiro e não de acionistas privados e empresas internacionais.

Sala das Sessões,

SENADOR PAULO PAIM
PT -RS