

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS

PROJETO DE LEI Nº 750, DE 2021

Apensado: PL nº 1.294/2021

Altera a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, para estabelecer política de preços de derivados de petróleo, e dá outras providências.

Autores: Deputados NEREU CRISPIM E OUTROS

Relator: Deputado GENINHO ZULIANI

I - RELATÓRIO

A proposição em tela, de autoria do ilustre Deputado Nereu Crispim e outros, introduz um mecanismo de estabilização dos preços dos derivados de petróleo baseado na criação do Fundo de Estabilização dos Preços dos Derivados do Petróleo – FEPD. Os objetivos do FEPD são os seguintes:

I - Reduzir a volatilidade dos preços dos derivados do petróleo no mercado interno, o que ocorreria pelo pagamento de subvenção econômica aos refinadores de petróleo e aos importadores;

II - Garantir que os refinadores recebam, no mínimo, os valores do mercado internacional, considerando os preços competitivos praticados na costa do golfo dos Estados Unidos;

III - Garantir que os importadores de derivados de petróleo recebam os valores do mercado internacional e um adicional compatível com seus custos e margens;

IV - Ser fonte de recursos orçamentários para compensar eventuais reduções de tributos incidentes na comercialização de derivados de petróleo.



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Geninho Zuliani
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211543072600>



A estabilização também ocorreria pela limitação dos preços de venda para distribuidores e comercializadores dos derivados do petróleo produzidos no País e importados aos valores do mercado internacional.

As receitas do FEPD viriam de um imposto de exportação sobre petróleo bruto com as seguintes alíquotas progressivas mínimas:

I - 0% para o valor do petróleo bruto até US\$ 40 por barril;

II - 30% sobre a parcela do valor do petróleo bruto acima de US\$ 40 por barril e abaixo ou igual a US\$ 70 por barril;

III - 50% aplicados apenas sobre a parcela do valor do petróleo bruto acima de US\$ 70 por barril.

Os recursos financeiros destinados ao FEPD não poderão ser superiores aos recursos arrecadados a partir destas receitas.

Em períodos em que não houver necessidade de importação de derivados de petróleo para atendimento do mercado nacional e houver saldo suficiente do FEPD, as alíquotas de que trata este artigo poderão ser reduzidas a até 0%.

Do valor da exportação utilizado como base de cálculo para se determinar o valor do imposto de exportação, poderá ser deduzido o valor das importações de petróleo bruto desde que o petróleo bruto seja refinado no País pela mesma pessoa jurídica exportadora e durante o mesmo período. Para fins desta dedução, o volume de petróleo bruto importado não poderá ultrapassar 10% do volume total refinado pela mesma pessoa jurídica e no mesmo período.

Foi apensado a esta proposição, o Projeto de Lei nº 1.294, de 2021, de autoria do ilustre Deputado Danilo Cabral.

Nesta proposição, cria-se o Fundo Nacional de Estabilização do Preço dos Combustíveis - FNEPC, fundo especial de natureza contábil e financeira, vinculado ao Ministério da Economia, com as mesmas finalidades da proposição principal.

Também se limitam os preços de venda para distribuidores e comercializadores dos derivados do petróleo produzidos no País e importados



aos valores dos preços competitivos praticados na costa do golfo dos Estados Unidos.

Há mais objetivos da política do que na proposição principal e que seriam os seguintes:

- 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.

Neste projeto, atribui-se a regulamentação do FNEPC ao Poder Executivo, que definirá os critérios para a redução da volatilidade do preço e para a destinação dos recursos.

Também se introduz um imposto de exportação sobre petróleo com as mesmas regras da proposição principal. Como na proposição principal, limitam-se os recursos financeiros destinados ao FNEPC aos recursos arrecadados a partir da cobrança de imposto de exportação sobre petróleo bruto.

No entanto, as origens dos recursos do FNEPC são mais amplas. Além das receitas do imposto de exportação sobre petróleo bruto, poderão ser recursos do FNEPC:

- I - recursos do Tesouro Nacional;



II - ações de sociedade de economia mista federal excedentes ao necessário para manutenção de seu controle pela União ou outros direitos com valor patrimonial;

III - resultados de aplicações financeiras à sua conta;

IV - títulos da dívida pública mobiliária federal.

Define-se que o Poder Executivo instituirá o Conselho Deliberativo do FNEPC, composto pelo Ministro da Economia, pelo Presidente do Banco Central do Brasil e pelo Presidente da Agência Nacional de Petróleo, e que aprovará a forma, o prazo e a natureza dos investimentos do FNEPC.

Há um conjunto de regras adicionais mais detalhadas sobre o fundo nesta segunda proposição que não constam da primeira:

- os recursos do FNEPC, enquanto não destinados às finalidades previstas, ficarão depositados na Conta Única do Tesouro Nacional;

- a gestão do FNEPC é responsabilidade do Ministério da Economia;

- ao FNEPC é vedado, direta ou indiretamente, conceder garantias;

- as despesas relativas à operacionalização do FNEPC serão por ele custeadas;

- as aplicações em ativos financeiros do FNEPC terão rentabilidade mínima estimada por operação, ponderada pelo risco, equivalente à taxa Libor (London Interbank Offered Rate) de 6 (seis) meses;

- os recursos decorrentes de resgates do FNEPC atenderão exclusivamente o objetivo de mitigar os efeitos dos ciclos econômicos sobre o preço dos combustíveis, sendo que o Conselho Deliberativo do FNEPC elaborará parecer técnico demonstrando a pertinência do resgate ante o cenário macroeconômico vigente;

- A União poderá, a critério do Conselho Deliberativo, contratar instituições financeiras federais para atuarem como agentes operadores do FNEPC, os quais farão jus à remuneração pelos serviços prestados;

- Regras sobre demonstrações contábeis, relatório de desempenho encaminhado pelo Ministério da Economia ao Congresso Nacional.



Houve uma emenda do nobre Deputado Nereu Crispim ao projeto principal, fazendo com que o produtor de biocombustível seja agente passível de destinação dos recursos arrecadados pelo FEPD, colocando-o na mesma condição dos refinadores e dos importadores.

Além desta Comissão, a presente proposição foi distribuída às Comissões de Minas e Energia; Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e de Cidadania, estando sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões em regime de tramitação ordinária.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A motivação principal do projeto é a política de preços atual da Petrobras baseada no preço de paridade internacional (PPI) no qual, segundo a Justificação, *“a estatal cobra um preço pelo derivado do petróleo como se todo ele fosse importado”*, daí somando-se gastos com frete, tarifas portuárias, seguros, margens, dentre outros.

Conforme ainda a Justificação, esta prática não faria sentido dado que o Brasil *“é praticamente autossuficiente em derivados como óleo diesel e gasolina”*. Assim, *“esse tipo de política desconsidera a capacidade de a Petrobrás operar, em determinadas condições, de forma lucrativa e sustentável com preços abaixo daqueles praticados pelas empresas importadoras de derivados”*. Em síntese, a Petrobras poderia fazer um preço bem menor e ainda com lucro, conforme essa lógica.

Essa linha de argumentação assume que preços são variáveis cuja única função é garantir um mínimo de lucro contábil. Isso, no entanto, está longe de ser realidade e não condiz com a dinâmica das economias modernas.

Primeiro, preços devem refletir o custo de oportunidade na economia. Assim, se o preço no mercado externo estiver muito alto e o do mercado doméstico menor, uma empresa qualquer terá sempre incentivo a explorar esta



oportunidade no mercado externo. Haverá escassez artificialmente induzida, portanto, de produto no mercado doméstico.

Já se o preço no mercado externo estiver muito baixo e o do mercado doméstico alto, serão os importadores que virão explorar essa oportunidade com a empresa perdendo mercado. A política de preços baseada na PPI garante este equilíbrio entre mercado doméstico e externo.

Segundo, preços são variáveis que “sinalizam” onde se deve investir e a introdução de um mecanismo como fundos de estabilização compromete esta função. De fato, os sinais emitidos pelo sistema de preços balizam as decisões de investimento e, por conseguinte, as variações de oferta no médio e longo prazos. Nesse sentido, preços maiores (menores) passam a mensagem para os ofertantes que devem investir mais (menos). O comando desta mensagem contém o próprio incentivo para o aumento de oferta: preços maiores sinalizam rentabilidades maiores e, por conseguinte, maior valor presente dos projetos de investimento. Uma sinalização permanente de preços menores distorce esta cadeia de transmissão da informação, comprometendo o aumento da oferta no médio e longo prazos e o enxugamento espontâneo do excesso de demanda que é o que está a gerar preços maiores. O corolário é que tais mecanismos como os fundos de estabilização não fornecem aos agentes os mesmos sinais de investimento que os do livre mercado para fazer convergir preços a valores adequados.

Como afirmou Hayek (1945)¹, *“devemos olhar o sistema de preços como um mecanismo de transmissão de informação se desejamos entender sua real função-uma função que, é claro, é realizada de forma mais imperfeita na medida que os preços se tornam mais rígidos”*.

Isso é particularmente grave no atual estágio de transição do Brasil no setor para um regime mais competitivo. De fato, há um processo de transformação do segmento de combustíveis à jusante no Brasil. A Petrobras, há pouco tempo vendeu a participação remanescente na BR Distribuidora e se comprometeu a alienar parte de suas refinarias. A estatal detém 13 refinarias que representam 98% da capacidade de processamento de petróleo do País



1 Hayek, F.: “The Use of Knowledge in Society”. The American Economic Review, Vol. 35, No. 4. (Sep., 1945).

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Geninho Zuliani

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211543072600>



de 2,3 milhões de barris por dia, segundo dados da ANP, em 2018. Entretanto, em 11 de junho de 2019, foi celebrado um Termo de Compromisso de Cessão (TCC) entre o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e a Petrobras, por meio do qual esta empresa se comprometeu a vender oito refinarias de petróleo, incluindo os ativos relacionados ao transporte de combustível. A medida tem como objetivo estimular a concorrência no mercado nacional de refino, até então explorado quase integralmente pela Petrobras, cujo processo de desinvestimento estava previsto para ser finalizado até 31 de dezembro de 2021.

Nesse sentido, a Petrobras já anunciou, em março de 2021, a venda da Refinaria Landulpho Alves (RLAM), em São Francisco do Conde, na Bahia, e de seus ativos logísticos associados para a Mubadala Capital pelo valor de US\$ 1,65 bilhão.

As iniciativas de desinvestimento estatal na indústria de petróleo favorecem a construção de um mercado mais competitivo, possibilitando o protagonismo do investimento privado em uma estrutura de mercado mais próxima do modelo competitivo, ampliando o número de agentes e com a possibilidade de incrementar a capacidade do refino no país. A manutenção do regime de preços do mercado internacional traz a vantagem de permitir o rápido suprimento de petróleo e produtos oriundos de diversas origens, garantindo a oferta nacional e internacional.

De qualquer forma, o funcionamento do Fundo de Estabilização requereria a criação de uma série de procedimentos e burocracias custosas tanto para o poder público como para as empresas.

Do lado do governo federal, seria preciso montar estruturas de fiscalização para aferição da conformidade dos preços praticados, com checagem de notas fiscais, dentre outros.

Da parte das empresas, estas teriam que também adaptar suas estruturas para que pudessem receber a subvenção em conformidade com as regras vigentes.

Há, ademais, de ambos os lados grande espaço para contenciosos administrativos e judiciais.



Ou seja, há custos de transação tanto para o setor público como para o setor privado no dia a dia na introdução do fundo de estabilização.

Esse tipo de modelo não é uma novidade. Nos anos 80 e 90, houve políticas envolvendo subsídios cruzados e depois optou-se por migrar para um mercado de combustíveis mais aberto com livre flutuação de preços.

Foram dois arranjos relevantes no país. Primeiro, o Frete de Uniformização de Preços (FUP) estabelecido pela Resolução nº 16/84, do Conselho Nacional do Petróleo, para uniformizar os preços de derivados de petróleo em todo o território nacional.

Posteriormente, em 1998, por meio de uma portaria conjunta do Ministério da Fazenda e do Ministério de Minas Energia, o FUP deu lugar à Parcela de Preço Específica (PPE), cujo valor para cada derivado era atualizado no primeiro dia de cada mês, para que fossem contabilizados os subsídios cruzados e os ressarcimentos relacionados às despesas com frete e margens de distribuição e revenda dos combustíveis, para que fossem feitos repasses dos recursos obtidos com a arrecadação da PPE.

Tais iniciativas são objeto de ações judiciais por divergências em ressarcimentos até os dias atuais.

Um limitante empírico de mecanismos como esse é que os segmentos de distribuição e revenda possuem estruturas de mercado que produzem as chamadas assimetrias de transmissão de preço (ATP). Em Raeder et al (2018)² mostra-se que as transmissões de preços são rápidas e integralmente repassadas nas hipóteses de alta. De outro lado, tais transmissões são lentas nas hipóteses de baixa, sendo que nem sempre o repasse é completo.

Outro aspecto importante da proposta é o ônus representado pelo imposto de exportação sobre o petróleo bruto. Deve-se observar que a exploração e produção (E&P) de petróleo (Upstream) já possui carga fiscal substancial. No Upstream, esta carga abrange as participações governamentais em forma de recursos econômicos obtidos pelo Governo nos projetos de E&P, composta da arrecadação de tributos diretos e indiretos de

2 Raeder, F.T. et al. Assimetria na Transmissão de Preços da Gasolina: os Efeitos do Mandato de Etanol e o Papel da Estratégia de Precificação da Petrobras (2018). REVISTA BRASILEIRA DE ENERGIA. Vol. 24 | Nº 4.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Geninho Zuliani

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211543072600>



todas as esferas (Imposto de Renda/CSLL, Pis, Cofins, ICMS), Bônus de Assinatura, Royalties, Excedente em óleo da União (Regime de Partilha) e Participação Especial (Regime de Concessão). Sem contar ainda as despesas obrigatórias de P&D da regulação.

A limitação dos preços proposta corresponderia a mais um ônus regulatório que, provavelmente, desencorajará os investimentos no setor, justamente em um momento que se espera um incremento de oferta gerado pela maior introdução de competição no setor. Mesmo porque, sem os investimentos, as rendas governamentais não poderão ser capturadas, podendo se cair em uma “curva de Laffer fiscal/regulatória” em que mais intervenção estatal implica redução tão grande da oferta e investimento que a arrecadação do governo se reduz. A riqueza do subsolo simplesmente não será convertida em renda para a sociedade.

O governo tem atuado no sentido de modernizar os marcos regulatórios, reduzir intervenções regulatórias e ampliar a concorrência para benefício do consumidor final. As interferências na política pública para o controle prévio de preços de combustíveis afetam o princípio da livre iniciativa e a livre concorrência, as quais são fundamentais para que os mercados funcionem eficientemente.

Iniciativas como estas apresentam uma boa intenção de proteger os consumidores. No entanto, ao interferirem na dinâmica do mercado, desincentivam a entrada de novos agentes, acabando por prejudicar os interesses dos consumidores em um prazo mais longo. Permaneceriam sujeitos a um mercado menos aberto e competitivo, minando os esforços de décadas de reformas neste setor, impactando negativamente os preços no mercado interno em um prazo mais longo, justamente o que não se deseja.

Sendo assim, somos pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Lei nº 750/2021, do apensado PL nº 1.294/2021 e da Emenda 1/2021, apresentada na CDEICS.

Sala da Comissão, em de de 2021.



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Geninho Zuiliani
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211543072600>



Deputado GENINHO ZULIANI
Relator

2021-8462

Apresentação: 19/08/2021 16:10 - CDEICS
PRL 1 CDEICS => PL 750/2021

PRL n.1



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Geninho Zuliani
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211543072600>

