

# COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

## PROJETO DE LEI Nº 4.023, DE 2021

Dispõe sobre o atendimento prioritário ao mercado interno pela empresa que detenha participação majoritária na produção nacional de petróleo e estabelece que as respectivas vendas serão realizadas com desconto mínimo de 30% (trinta por cento) sobre os preços de referência no mercado internacional.

**Autor:** Deputado LUIS MIRANDA

**Relator:** Deputado MERCINHO LUCENA

### I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei em tela, de autoria do ilustre Deputado Luis Miranda, determina que a empresa que, consideradas suas subsidiárias e controladas, detenha mais de 50% (cinquenta por cento) de participação na produção de petróleo em território nacional, zona econômica exclusiva ou plataforma continental deverá atender prioritariamente à demanda das refinarias nacionais por petróleo e por condensado derivado de gás natural.

A definição do que é atendimento prioritário será aferido na forma da regulamentação.

O descumprimento dessa obrigação impedirá a empresa de realizar exportação de petróleo, gás natural e condensado, até que seja regularizado o atendimento prioritário ao mercado interno.

Os preços deste atendimento prioritário ao mercado interno deverão ser realizados por intermédio da venda de petróleo e condensado derivado de gás natural a preços, no mínimo, 30% (trinta por cento) inferiores aos preços de referência adotados no mercado internacional.



Se mesmo após a aplicação deste desconto de 30%, o valor obtido resultar em preço inferior ao custo médio de produção nacional, apurado pelo órgão regulador do setor de petróleo, gás natural e combustíveis, a venda prioritária no mercado interno poderá ser realizada a preços correspondentes ao custo médio de produção nacional. Esta regra, no entanto, não se aplicará quando os preços de referência adotados no mercado internacional forem inferiores ao custo médio de produção nacional, situação em que os preços máximos de venda no mercado interno equiparar-se-ão aos preços de referência do mercado internacional.

O Projeto foi distribuído, além desta Comissão, às Comissões de Minas e Energia e Constituição e Justiça e de Cidadania, estando sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões em Regime de Tramitação Ordinária.

Não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

A definição de atendimento prioritário às refinarias nacionais (que são da Petrobrás à exceção de duas recém privatizadas), embutindo ainda um controle de preços saindo da paridade internacional constitui medida muito temerária de intervenção do Estado na seara econômica, ainda que de forma temporária.

Mais do que isso, prejudica qualquer plano de entrada futuro de outros agentes no setor petróleo, incluindo a privatização planejada das refinarias.

Cabe entender um pouco da microeconomia de controle de preços para avaliar a medida. Quando preços sobem espera-se um aumento da quantidade ofertada. Este incremento vem de duas fontes. Primeiro, as empresas que já estão no mercado produzem mais, podendo até aumentar sua capacidade produtiva, em resposta ao incremento da rentabilidade gerada pelos preços maiores. Segundo, empresas que não estavam no mercado se sentem atraídas



pela rentabilidade maior e entram. Ou seja, esta segunda fonte de aumento da quantidade ofertada está associada ao aumento da concorrência.

Se o regulador, no entanto, não deixa o preço subir, nenhum dos dois efeitos ocorre, inclusive o da maior concorrência. Não à toa, a OCDE enfatiza em seu toolkit sobre advocacia da concorrência (9): “a existência de um limite máximo de preços pode levar à redução substancial dos incentivos à inovação e à oferta de produtos novos e/ou de elevada qualidade”.

Muitas vezes, o regulador, para avaliar preços ou reajustes abusivos, considera as margens do empresário. Quanto mais altas as margens, maior a probabilidade de se concluir pela abusividade. O problema é que quando há altas margens de lucro de um empresário específico, estas podem ser resultado de um custo menor, resultado direto da busca por maior eficiência ou de um poder de mercado adquirido por ter gerado mais qualidade no produto ou serviço, diferenciando-o em relação aos concorrentes. Assim, a verificação de uma margem de lucros alta pode estar associada justamente àquilo que se deseja fomentar com a concorrência que é a maior eficiência que traz preços menores e/ou mais qualidade aos consumidores.

Na verdade, os agentes buscam ter menores custos e, portanto, menores preços e melhor qualidade, “vencendo” a concorrência para terem maior margem de lucro. Se os “louros” da vitória da batalha competitiva não puderem ser apropriados em função do controle de preços, a competição não será tão vigorosa assim, em primeiro lugar. Ou seja, a expectativa de que o “troféu” da concorrência não será “entregue”, pois o regulador quer margens menores, compromete justamente o processo de concorrência que é o que traz preços menores em um prazo mais longo. Assim, o controle de preços pode estar gerando preços menores no curto prazo, mas comprometendo o processo que os faz menores em um prazo mais longo e de forma sustentável que é a concorrência.

O problema principal é que o “chamuscado” sinal de preços baseado em controles artificiais de preços provê sinalizações equivocadas aos potenciais entrantes. Preços baixos em função do controle desestimulam a entrada, gerando um processo de retroalimentação negativa. Há pouca concorrência no



setor, o que gera preços altos que são alvo de políticas de controle de preços, justamente o que garante que aquela competição se manterá restrita.

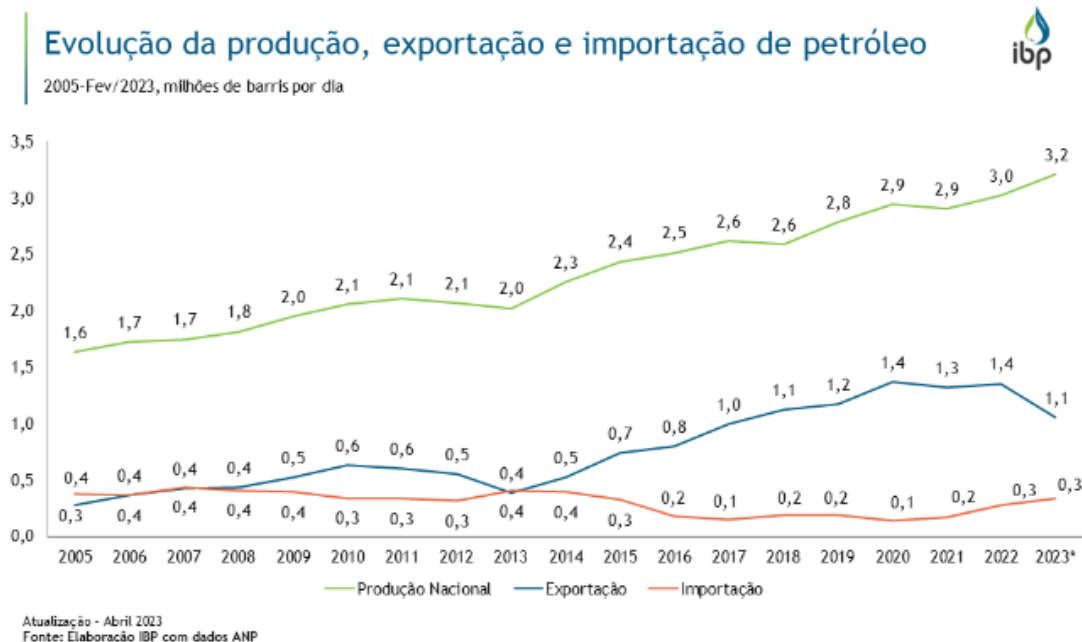
Sempre difícil saber, ao certo, quando a emergência da competição se tornou factível no setor. E isto só será revelado se os sinais transmitidos pelos mecanismos de mercado estiverem autorizados a funcionar. Se o setor se tornar mais competitivo enquanto o regulador setorial permanece considerando-o não competitivo, é possível que o controle tarifário torne a falta de vigor concorrencial autossustentável. Este é o pior dos mundos, no qual o regulador de preços não percebe que é ele quem sustenta a falta de concorrência ao tentar resolver os efeitos do problema com o controle tarifário.

O gráfico a seguir mostra a evolução da produção, exportação e importação de petróleo no Brasil de 2005 a 2023 do Instituto Brasileiro de Petróleo-IBP, extraído de dados da Agência Nacional do Petróleo - ANP.

Note o incremento quase contínuo da produção de 1,6 milhões de barris-dia em 2005 para 3,2 milhões anualizado de barris dia em fevereiro de 2023. A exportação do produto acompanha esta tendência, tendo passado de 0,3 de milhões de barris-dia em 2005 para 1,4 milhões de barris-dia em 2022, mas com uma queda nesse início de ano até fevereiro de 2023 para 1,1 milhões. Já a importação do produto apresentou ligeira tendência de queda da faixa de 0,3/0,4 milhões de barris-dia até meados da década passada para 0,1/0,3 milhões de barris-dia nos últimos sete anos.



Gráfico I

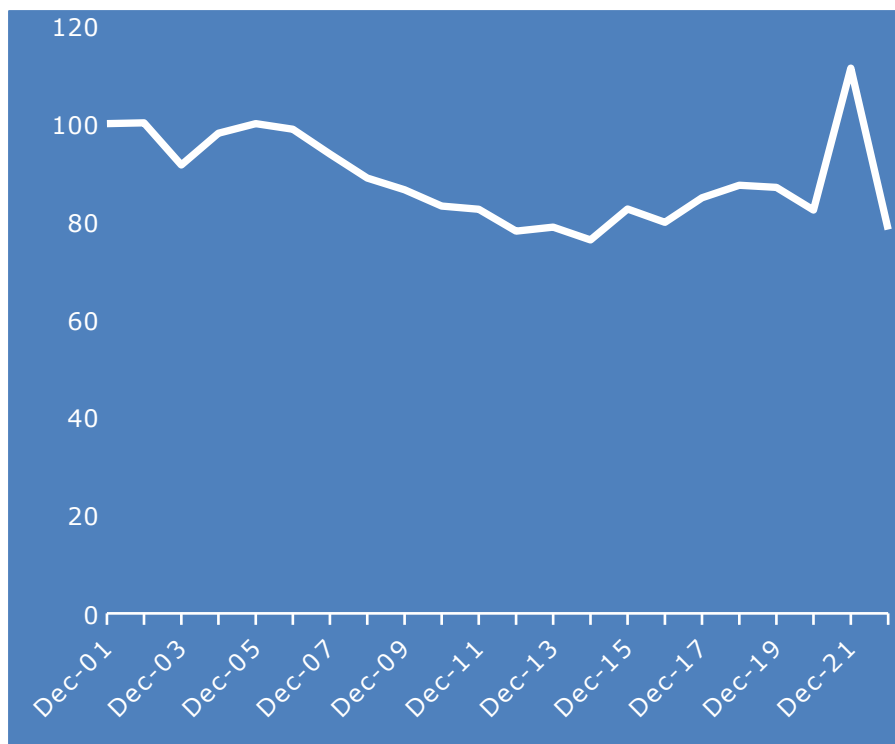


Este movimento dissonante de produção e exportações crescendo e importações caindo muito ligeiramente não teve grandes impactos no preço da gasolina como se pode ver no gráfico que apresenta a evolução do índice de preços da gasolina comum em valores reais.

Gráfico II

Evolução do Índice Real do Preço da Gasolina Comum no Brasil 2011/2022  
 (Deflacionado pelo IPCA Base: Dezembro de 2001)





Fonte: ANP e IBGE. Elaboração própria

Apenas em 2021 que se verifica um incremento bastante substancial do preço real da gasolina, o que se derivou das disrupções geradas pela pandemia. Em final 2022, também em função da variação temporária da carga tributária sobre gasolina, o preço real cai para o segundo menor valor da série à exceção de dezembro de 2014.

Assim, a proposição aponta para um redirecionamento do produto das exportações do agente dominante do mercado, no caso a Petrobras, para as refinarias nacionais com base na ideia de atendimento prioritário, que seria definido por meio de regulamentação.

Para garantir este atendimento prioritário e o barateamento do produto, a proposição define que os preços não poderão ser superiores a um valor com desconto de 30% dos preços de referência adotados no mercado internacional.

O impacto sobre a saúde empresarial da Petrobrás seria desastrosa, comprometendo ainda por cima o programa de investimento da empresa que é o que pode ampliar a oferta e, portanto, reduzir preços em prazos mais longos.



Sendo assim, somos pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Lei Nº 4.023, de 2021.

Sala da Comissão, em        de        de 2023.

Deputado **MERCINHO LUCENA**  
Relator

2022-3349

