

Brasília, 20 de Julho de 2018

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

1. Submetemos à elevada consideração de Vossa Excelência proposta de Medida Provisória que tem por objetivo aperfeiçoar o modelo de concessão de subvenção econômica à comercialização de óleo diesel no território nacional pelos produtores e importadores.
2. Em 30 de maio de 2018, foi editada a Medida Provisória nº 838, de 30 de maio de 2018, para viabilizar a modicidade no preço do diesel combustível, por meio da concessão de subvenção aos produtores e importadores de óleo diesel, desde que comercializem o produto, para as distribuidoras, por preço igual ou inferior a um “preço de comercialização”, definido pelo Governo Federal.
3. A medida foi adotada em decorrência de paralisações e protestos de caminhoneiros, em quase todas as unidades da federação, provocando forte impacto negativo sobre a economia e a vida dos cidadãos, gerando dificuldades no abastecimento básico e no provimento de serviços essenciais à vida e à saúde. Na ocasião, foram registradas mais de quinhentas interdições de rodovias federais.
4. Ademais, os Decretos nº 9.392, de 30 de maio de 2018 e nº 9.403, de 7 de junho de 2018, regulamentaram a matéria, respectivamente, para os períodos de 30 de maio a 7 de junho de 2018 e de 8 de junho a 31 de julho de 2018. Desde a entrada em vigor dessas medidas, o preço final ao consumidor de diesel de uso rodoviário caiu, em média, R\$ 0,44, conforme pesquisa de preços da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP, concluída em 14 de julho de 2018. A tendência dos preços mantém-se declinante, à medida que a base de cálculo do ICMS incorpore valores menores do preço final, que se refletirão em menor cobrança daquele imposto e, conseqüentemente, menor preço final nas semanas seguintes.
5. Apesar da eficácia da política de subvenção econômica, não está afastado o risco de novos desequilíbrios no mercado de diesel, a exemplo de desabastecimento, que pode voltar a inquietar a sociedade. Nesse sentido, é necessário buscar aperfeiçoamentos do modelo de subvenção, visando evitar nova crise de desabastecimento. Também relevante é corrigir desequilíbrios competitivos no mercado de diesel, que possam ter surgido como efeito colateral da política de subvenção.
6. Por se tratar de medida emergencial, envolvendo consequências sobre a eficiência operacional e o equilíbrio competitivo no mercado de diesel, é fundamental que o Governo Federal se mantenha atento para que a política de subvenção não interfira no ambiente competitivo e não afete a regularidade do abastecimento.
7. Duas questões mostraram-se relevantes nesse primeiro mês de vigência da subvenção, requerendo os ajustes propostos nesta Medida Provisória. A primeira se refere à modalidade de

“importação por conta e ordem” e a segunda, ao mercado de diesel de uso não rodoviário.

8. As chamadas “importações por conta e ordem” acontecem em decorrência de vedação às distribuidoras para importar diesel diretamente. Trata-se de restrição regulatória imposta pelo art. 1º da Portaria ANP nº 313, de 27 de dezembro de 2001, ora submetida à reavaliação. Como consequência dessa vedação, as distribuidoras têm duas possibilidades para adquirir diesel importado. A primeira é a aquisição junto a importadores e a segunda é a contratação de uma empresa de comercialização que faça a “importação por conta e ordem” da distribuidora.

9. Ocorre que a primeira modalidade de importação pelas distribuidoras foi considerada pela MP nº 838, de 2018. O importador que vender diesel a uma distribuidora, cumprindo os requisitos estipulados na referida Medida Provisória, terá direito a receber subvenção. Entretanto, a segunda modalidade ainda não está coberta, e é importante que esteja, para que o programa de subvenção não crie incentivos à alteração do modelo de importação pelos distribuidores criando distorções na competição de mercado.

10. A não inclusão da “importação por conta e ordem” pode ocasionar uma distorção competitiva, uma vez que as distribuidoras que trabalham nessa modalidade não fazem jus à subvenção, elevando seus custos e prejudicando suas transações de venda ao preço de comercialização estipulado pelo Poder Executivo Federal. Tal distorção, pode representar uma vantagem para seus concorrentes. Mais grave ainda seria a interrupção de “importação por conta e ordem”, suficiente para instabilizar o abastecimento do mercado interno, que implicaria aumento de preços e risco de escassez.

11. A inclusão no programa de subvenção das “importações por conta e ordem” requer a ampliação do escopo de beneficiários, para a inclusão das distribuidoras, bem como adaptação para a lógica de acesso ao benefício. Nessa modalidade, quem efetivamente faz a aquisição e paga pelo produto é a distribuidora de combustíveis. A empresa importadora, nesse caso, presta apenas um serviço comercial de conexão entre a distribuidora e o vendedor do produto, assim como um serviço de despacho aduaneiro. Não caberia pagar a subvenção a essa empresa, como se importador fosse, pois não é ela quem incorre nos custos de aquisição do diesel. A Medida Provisória nº 838, de 2018, não prevê a possibilidade de pagamento da subvenção às distribuidoras (a efetiva adquirente do produto no caso da modalidade de “importação por conta e ordem”), visto que o art. 1º daquela norma estabelece, textualmente, que fazem jus ao recebimento da subvenção apenas os “produtores e importadores”. É, portanto, necessário prever que, no caso de “importação por conta e ordem”, ou outra modalidade de importação direta pela distribuidora que venha a ser autorizada pela ANP, a subvenção possa ser paga à distribuidora.

12. Uma vez que as distribuidoras passam a poder receber a subvenção nos casos citados, a regra de elegibilidade ao recebimento também precisa ser adaptada. Pelo modelo atual, importadores e produtores recebem a subvenção no momento em que fazem a venda do diesel à distribuidora. O objetivo do programa de subvenção é que o diesel de uso rodoviário chegue à distribuidora por valor igual ou inferior ao Preço de Comercialização - PC. Assim, por exemplo, se o preço de referência do litro do diesel de uso rodoviário é R\$ 2,30 e o preço de comercialização buscado pela política de subvenção é R\$ 2,00, o produtor nacional ou o importador vende à distribuidora por R\$ 2,00 e recebe a subvenção de R\$ 0,30. O objetivo final, é bom frisar, é que o diesel de uso rodoviário chegue à distribuidora pelo PC.

13. No caso da “importação por conta e ordem”, essa é feita pela distribuidora, por intermédio de terceiros. Para que nessa importação o diesel de uso rodoviário também esteja disponível na distribuidora a R\$ 2,00 (para seguir no exemplo acima), é necessário que a referida importação custe, no máximo, R\$ 2,30, para que, após pagamento da subvenção à distribuidora, o produto tenha, nesse estágio da cadeia de comercialização, um custo de R\$ 2,00.

14. Dessa forma, em vez de se exigir da distribuidora que ela venda o diesel de uso rodoviário por preço igual ou inferior a PC, deve-se exigir, para fins de elegibilidade a receber o subsídio, que ela importe o diesel por, no máximo, um valor equivalente a PC mais o valor do subsídio, permitindo, por sua vez, vender o diesel de uso rodoviário por preço igual ou inferior a PC.

15. Tendo em vista que o valor do subsídio é calculado como Preço de Referência - PR menos PC, e que o valor de PR muda diariamente, em decorrência de mudanças no câmbio e no preço internacional do petróleo, não seria factível exigir das distribuidoras uma regra de elegibilidade sobre a qual ela não teria conhecimento na data de realização da “importação por conta e ordem”. Por isso, e tendo em vista que o valor máximo da subvenção diária está fixado em R\$ 0,30, o que se propõe nesta Medida Provisória é que, para ser elegível à subvenção, a “importação por conta e ordem” tenha valor, por litro, equivalente a, no máximo, o valor de PC mais R\$ 0,30.

16. Note-se que essa é uma regra para definir apenas a elegibilidade ao recebimento da subvenção, não afetando o valor da subvenção em si. O valor continua a ser calculado como Preço de Referência - PR menos Preço de Comercialização - PC, sendo o PC fixado em Decreto e o PR calculado diariamente pela ANP. Portanto, não haveria espaço para que a distribuidora beneficiária alterasse seus preços visando manipular o valor de subvenção a ser recebido por litro comercializado.

17. A segunda alteração proposta nesta Medida Provisória é o esclarecimento de que toda a subvenção se aplica apenas ao diesel de uso rodoviário, inclusive no caso das “importações de conta e ordem”. Como é do conhecimento e Vossa Excelência, o objetivo central da subvenção é alcançar a modicidade do diesel para transporte de cargas. Não obstante, a MP nº 838, de 2018, não especifica o tipo de diesel. Tendo em vista que o diesel de uso rodoviário representa 97,9% do consumo total, essa não seria, em princípio, uma lacuna relevante. Contudo, permitir a subvenção ao diesel de uso não rodoviário eleva a expectativa de gasto com a subvenção e cria distorções nesse mercado.

18. Nesse sentido, por uma questão de não interferência nas condições de competição, propõe-se o esclarecimento de que a subvenção é limitada ao diesel de uso rodoviário, visto que o objetivo central é conter o custo operacional do transporte rodoviário de carga. Tal delimitação terá validade para todo o programa de subvenção, a partir da data de publicação desta Medida Provisória.

19. Trata-se, portanto, de recolocar as regras da subvenção no seu eixo focal, ou seja, reduzir o custo do transporte rodoviário de carga. Vale também destacar que, mantendo o subsídio ao diesel marítimo, por exemplo, o Governo Federal estará incorrendo em despesa adicional de até R\$ 200 milhões, sem que isso contribua para atingir o objetivo da proposta de Medida Provisória.

20. Nesse contexto, a Medida Provisória acrescenta dispositivo estipulando que o pagamento da subvenção, a todos os seus beneficiários, fica condicionado à apresentação pelo solicitante de declaração de responsabilidade pela exatidão das informações prestadas. Trata-se de possibilitar procedimento de pagamento pela via declaratória, em termos similares à prática da Receita Federal do Brasil no pagamento de restituição de tributos, bem como do Tesouro Nacional no pagamento de algumas subvenções, sujeitas a posterior conferência e auditoria documental, com a aplicação das penalidades legais aos eventuais infratores. Tal procedimento dará celeridade ao pagamento da subvenção, contribuindo para o adequado atingimento de seus objetivos.

21. Sob o ponto de vista da adequação financeira, a proposta de Medida Provisória não afeta o dispêndio máximo, fixado em R\$ 9,5 bilhões para o programa de subvenção. A extensão do pagamento da subvenção às distribuidoras se fará no do limite de despesa previamente estabelecido,

ressaltando-se, que a restrição da subvenção ao diesel rodoviário introduz elemento adicional de contenção dos gastos.

22. Com relação aos requisitos de relevância e urgência, estão preenchidos pelo risco de desabastecimento, em decorrência da saída do mercado de parcela relevante do diesel importado. Ademais, a não inclusão da “importação por conta e ordem” representa distorção nas condições de competição no mercado de diesel, com desequilíbrio em desfavor de participantes que foram atingidos por decisão governamental, que, se mantida, pode levar empresas a situação falimentar por fatos alheios ao seu controle, ratificando sua urgência.

23. Essas são, Senhor Presidente, as razões que nos levam a submeter à elevada apreciação de Vossa Excelência a anexa proposta de Medida Provisória.

Respeitosamente,

WELLINGTON MOREIRA FRANCO  
ANA PAULA VITALI JANES VESCOVI