

MINISTÉRIO DA FAZENDA

ANÁLISE DE PROPOSTA – SUBVENÇÃO PARA O USO DE GÁS COMO MATÉRIA PRIMA

1. CONTEXTO

A Associação Brasileira da Indústria Química (ABIQUM), no âmbito do Subcomitê Gás Natural Matéria-Prima do programa “Gás para Crescer”, apresentou proposta para adoção de política setorial com o objetivo de estimular o uso de gás natural como matéria-prima (uso não energético) no Brasil. A proposta da política se baseia no inciso VII do art. 2º da Lei do Petróleo (Lei nº 9.478 de 10 de junho de 1997), conforme abaixo descrito.

“Art. 2º Fica criado o Conselho Nacional de Política Energética - CNPE, vinculado à Presidência da República e presidido pelo Ministro de Estado de Minas e Energia, com a atribuição de propor ao Presidente da República políticas nacionais e medidas específicas destinadas a:

(...)

VII - estabelecer diretrizes para o uso de gás natural como matéria-prima em processos produtivos industriais, mediante a regulamentação de condições e critérios específicos, que visem a sua utilização eficiente e compatível com os mercados interno e externos. (Incluído pela Lei nº 11.909, de 2009)”

Em sua argumentação, a ABIQUIM destaca a diferença significativa entre o preço do gás natural praticado no Brasil e o praticado nos EUA. O elevado custo do GNMP brasileiro resultaria em perda de competitividade da indústria química nacional, situação descrita como “crítica” pela Associação.

Partindo das premissas citadas, a ABIQUIM sugere a implementação de política de subvenção econômica para o uso de GNMP brasileiro. Tal política reduziria o custo do GNMP para a indústria química nacional, equiparando-o ao preço internacional por meio de uma combinação dos índices Henry Hub (HH) e National Balancing Point (NBP).

A diferença entre o preço assim calculado e o preço praticado pelos produtores seria paga pela União. Para tal, a proposta sugere a securitização de parte do fluxo futuro de receitas decorrente da monetização do óleo da União a ser recebido nos contratos de partilha. Os recursos da securitização seriam depositados em um fundo, a ser criado, cujo propósito específico seria equalizar a diferença entre o preço internacional e o preço cobrado pelo produtor nacional.

A proposta teria duração de 5 anos até que se tenha um mercado maduro e com mais oferta e ofertantes no país, sendo válida apenas para os consumos atuais, na ordem de 5 milhões m³/dia. A contrapartida sugerida seria o não fechamento das plantas, manutenção de empregos, encargos e impostos.

A seguir fazemos uma avaliação da proposta, contemplando aspectos técnicos e de mérito, de maneira não exaustiva.

2. ASPECTOS LEGAIS

Uma série de alterações e autorizações legais precisariam ser postas em prática para que a proposta entrasse em vigor. Abordam-se algumas delas a seguir, ainda que de maneira não exaustiva. Para uma análise completa, são necessárias consultas jurídicas a áreas competentes.

2.1. Uso de recursos do Fundo Social

A receita obtida com a comercialização de óleo e gás da União é destinada integralmente ao Fundo Social, de acordo com o disposto nos artigos 45 e 46 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, onde se lê:

“Art. 45. O petróleo, o gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos destinados à União serão comercializados de acordo com as normas do direito privado, dispensada a licitação, segundo a política de comercialização referida nos incisos VI e VII do art. 9o.

(...)

Art. 46. A receita advinda da comercialização referida no art. 45 será destinada ao Fundo Social, conforme dispõem os arts. 47 a 60.”

Para que parcela dessa receita pudesse ser destinada ao novo fundo proposto, seria necessária a alteração do art. 46 da lei de criação do Fundo Social.

2.2. Criação de fundo

Um fundo público, ou fundo privado com recursos públicos, pode ser considerado uma reserva de recursos públicos afetada a um fim específico. Isto posto, faz-se necessária autorização legal para a criação de novo fundo, destinado a equalizar os preços domésticos do GNMP aos internacionais. A lei de criação do novo fundo determinaria, pelo menos:

- a) A natureza do fundo;
- b) A previsão de entrada de recursos;
- c) Sua gestão;
- d) A destinação dos seus recursos.

2.3. Subvenção econômica

A subvenção econômica para a indústria química só poderia ser autorizada por meio de lei específica, conforme determinação do art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), onde se lê:

“Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.”

Portanto, para autorizar a subvenção em questão seria necessária nova lei, distinta da lei criadora do fundo. Além disso, como se pode depreender do artigo acima, os recursos destinados para tal devem seguir o rito orçamentário da União no legislativo.

2.4. Securitização dos ativos da União

Seria preciso, ainda, disciplinar legalmente o mecanismo econômico-financeiro do processo de securitização do óleo da União, seja por meio de nova lei ou por dispositivo legal em lei não específica.

Além disso, o modelo de securitização proposto deverá atender às interpretações exaradas pelos órgãos de Controle, como o Tribunal de Contas da União, à Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) e demais legislações que trate do tema de modo que a securitização da parcela do óleo que cabe à União não se enquadre no conceito de operação de crédito disposto no inciso III/artigo 29 da LRF, nem se sujeite ao disposto no artigo 40 da mesma Lei, que trata de concessão de garantia de entes da Federação à operações de crédito.

3. IMPACTO FISCAL

Há ainda que se observar os efeitos fiscais da adoção da proposta de subvenção econômica.

Ao propor o ressarcimento da diferença entre o preço do mercado nacional e o preço equalizado, a União assume o risco da variação de ambos os preços. Não há garantia de que os recursos previstos seriam suficientes para pagar por uma diferença de preços que depende de forças de mercado, essencialmente fora do controle governamental. Como consequência, poderia ser necessário aporte de novos recursos fiscais para cobrir as diferenças, prejudicando ainda mais o contribuinte brasileiro no futuro. Cria-se, portanto, uma situação de incerteza fiscal que deve ser avaliada pelo Estado.

Ademais, há o risco de que a produção de óleo nos campos de partilha não corresponda às projeções, tanto em relação aos volumes como em relação aos prazos. Esse risco, inerente à operação, seria precificado pelos agentes de mercado, podendo gerar taxas de desconto relativamente altas no momento da securitização dos ativos. O impacto fiscal do pagamento de taxas de desconto elevadas deve ser levado em consideração na avaliação da proposta.

Por fim, salienta-se que, apesar do prazo de duração da subvenção ter sido proposto para ser de 5 anos, vislumbramos risco de demanda futura para renovação dessa política.

4. CONSIDERAÇÕES DE MÉRITO

Além dos aspectos técnicos mencionados, cabe considerar a oportunidade e a conveniência da adoção da política proposta pela ABIQUIM.

Em relação à securitização do óleo da União, entende-se que se trata de antecipar receitas que fariam parte da meta fiscal futura, com prejuízo para cumprimento das metas fiscais em um momento de incertezas econômicas e de baixo crescimento. Tal antecipação

de recursos, com pagamento de taxa de desconto, cria um risco orçamentário que está desalinhado com as boas práticas de governança fiscal. Além disso, dadas as incertezas de preço do óleo e taxa de câmbio futuras, a taxa de desconto da securitização tende a precificar essas volatilidades, transferindo-o aos contribuintes, que poderiam fazer jus ao fluxo de receitas futuras.

No campo da política industrial, os custos são claros, mas os benefícios são incertos, pois não se consegue isolar os efeitos pontuais da questão do preço do gás sobre o setor, havendo uma série de questões (demanda, tributária, logística, entre outros) que influenciam no sucesso ou na saída de empresas do Brasil..

Isto posto a criação de mecanismo de fomento à indústria química representa a priorização de setor específico da economia em detrimento de outros, política similar às adotadas no passado recente e que não lograram os benefícios esperados. Além do que, a medida teria efeito sinalizador para que agentes econômicos de outros setores pleiteassem subvenções econômicas para suas próprias atividades. Assim, ainda que se indentificassem méritos na proposta de securitização do fluxo de receitas do óleo da União, não fica claro que seja a melhor destinação dos recursos do óleo da União no momento atual.

5. CONCLUSÃO

Dados os comentários acima, recomenda-se que os custos, os riscos e as dificuldades da proposta sejam avaliados novamente caso a proposta prospere. Não obstante, os representantes do MF no subcomitê técnico se posicionam no sentido de que a política proposta seja reexaminada em momento oportuno.. Pesaram para este posicionamento os seguintes aspectos: (i) a necessidade de múltiplas alterações legais; (ii) a existência de incertezas fiscais relevantes; (iii) o impacto no cumprimento da meta fiscal futura; e (iv) as distorções econômicas acarretadas por políticas de subvenção a setores específicos.

Ressalta-se que este documento não reflete necessariamente a posição institucional do Ministério da Fazenda, tampouco das Secretarias de Acompanhamento Econômico e do Tesouro Nacional, sendo resultado apenas da análise por seus representantes no âmbito do Grupo de Trabalho Gás Natural Matéria-Prima.