

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 183, DE 2018

Requer que a Comissão de Defesa do Consumidor, no âmbito da competência prevista no art. 32, V, "a" e "b", do RICD, realize ato de fiscalização e controle visando verificar irregularidades sobre: a) o aumento de preços da Petrobras para os combustíveis, no período de abril de 2016 até 1º de junho de 2018; b) o ato de redução do uso da capacidade das refinarias nacionais empreendida pela Petrobras, seus impactos para a empresa e para o mercado interno de combustíveis; e c) eventual benefício obtido por empresas estrangeiras em razão das medidas mencionadas, violando os direitos dos consumidores e impactando a economia popular.

Autor: Deputado IVAN VALENTE

Relator: Deputado CELSO RUSSOMANNO

RELATÓRIO PRÉVIO

I – SOLICITAÇÃO DA PFC

Trata-se da Proposta de Fiscalização e Controle nº 183, de 2019, que requer à Comissão de Defesa do Consumidor que realize ato de fiscalização e controle visando verificar irregularidades sobre: a) o aumento de preços da Petrobras para os combustíveis, no período de abril de 2016 até 1º de junho de 2018; b) o ato de redução do uso da capacidade das refinarias nacionais empreendida pela Petrobras, seus impactos para a empresa e para o mercado interno de combustíveis; e c) eventual benefício obtido por empresas

estrangeiras em razão das medidas mencionadas, violando os direitos dos consumidores e impactando a economia popular.

O autor justifica sua proposição alegando que a política de preços praticada pela Petrobras teria sido a razão dos protestos de caminhoneiros ocorridos em 2018, que resultou em desabastecimento de bens de consumo em todo o País. Além disso, a política de preços inviabilizaria o planejamento de gastos por parte do consumidor, o que agravaria a situação de vulnerabilidade da população de baixa renda.

A proposição está sujeita à apreciação interna na Comissão de Defesa do Consumidor – CDC em regime de tramitação ordinária, nos termos do artigo 151, inciso III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

A presente etapa de trabalho consiste na apresentação de relatório prévio, com o propósito de analisar a oportunidade, conveniência e alcance da medida, com a definição do plano de execução e metodologia de avaliação, nos termos do artigo 61, II, do Regimento Interno desta Casa.

II – ASPECTOS PRELIMINARES

O mercado de combustíveis no Brasil se desenvolveu, desde seus primórdios, a partir da atuação monopolista da Petrobras. Por muitos anos, somente a empresa detinha a prerrogativa de explorar todos os elos da indústria do petróleo e do gás natural, o que interferiu significativamente no formato desse segmento na economia brasileira.

Em meados da década de 1990, houve a ruptura do direito ao monopólio da Petrobras sobre o setor, mas a empresa permaneceu como principal, e muitas vezes o único, agente a operar no mercado. Com atuação verticalizada, capaz de atuar de forma predominante em todos os elos da cadeia de suprimento, a Petrobras mantinha concorrentes fora do mercado meramente a partir de suas escolhas mercadológicas, construindo, em determinado momento, um grande império energético autossuficiente.

Após alguns anos sob forte influência de decisões políticas, a empresa se viu obrigada a assumir posicionamento que possibilitasse o ingresso de outros agentes no mercado.

Convém esclarecer determinados aspectos da cadeia de suprimento de combustíveis derivados de petróleo no Brasil. No segmento do refino, é importante mencionar que, apesar de não haver monopólio, a Petrobras exerce forte protagonismo, com cerca de 98% da capacidade instalada. Já na importação, atuam empresas com presença internacional, tais como Shell, Cosan, Ultrapar e a própria BR Distribuidora, pertencente à Petrobras, e que respondem por cerca de 14% do mercado de gasolina e 25% do mercado de diesel. Na etapa de distribuição, é realizada a adição dos biocombustíveis, a partir do fornecimento por usinas produtoras. Tanto a distribuição dos combustíveis como o fornecimento de biocombustíveis apresentam maior número de agentes do que as etapas anteriores. A revenda final é realizada pelos postos de combustíveis.

No período compreendido entre 2011 e 2016, a Petrobras praticou, na etapa do refino, estabilidade de preços de combustíveis derivados de petróleo no Brasil. Segundo estudo¹, a União, como principal acionista da empresa, assumiu conduta *visando metas de cunho inflacionário e não os objetivos empresariais da Petrobras*. Ainda segundo o estudo, a empresa declarou, a órgão americano regulador de mercado de capitais, que a União, como *“acionista controlador, pode adotar certas políticas macroeconômicas e sociais por meio da empresa que podem nos influenciar negativamente.”*

O gráfico 1 mostra que os preços praticados no mercado interno foram relativamente estáveis, a despeito da grande flutuação apresentada pela cotação internacional dos combustíveis.

Nesse sentido, em determinados períodos, a Petrobras manteve os preços de combustíveis artificialmente abaixo da cotação internacional, em razão de decisões macroeconômicas de seu sócio

¹ Oliveira, P.V.S.C. **Impacto da Política de Preços da Gasolina, Diesel e GLP na Indústria de Petróleo: Opções de Política**. UFRJ. Rio de Janeiro. 2015. Acessado em 14/06/2019 pelo link: http://www.gee.ie.ufrj.br/index.php/component/cck/?task=download&file=dissertacao_tese_arquivo&id=466

majoritário, a União. Conforme anteriormente mencionado, a empresa é praticamente monopolista no mercado de refino. Dessa forma, um efeito colateral da manutenção dos preços abaixo da cotação internacional foi o afastamento de eventuais competidores, tendo em vista que a importação não se sustentava economicamente nesse cenário. A atuação do incumbente era baseada, portanto, nos subsídios cruzados entre suas atividades.

Com a escassez de agentes importadores, a Petrobras passou a comprar combustíveis no mercado internacional para suprir a demanda interna. Esse cenário se agravou com a expansão acentuada do mercado consumidor nacional que se seguiu nos anos posteriores.

Segundo dados da ANP, entre 2006 e 2014, a demanda por combustíveis cresceu 60%, como resultado, entre outros fatores, da política de incentivos fiscais voltada ao setor automobilístico. Essa política contribuiu para significativa elevação do consumo desses bens, que provocou aumento da demanda por combustíveis líquidos.

A situação se tornou insustentável para a empresa, o que a forçou a rever sua política de preços, de forma a desvincular sua atuação como monopolista incumbente. A partir do ano de 2016, a Petrobras passou a praticar paridade de preços com o mercado internacional, o que contribuiu para o reequilíbrio de suas contas internas e para a entrada de novos agentes importadores.

Ao refletir essas condições, a nova política permitiu maior abertura à concorrência de agentes importadores. De acordo com informações do Ministério de Minas e Energia – MME, entre 2015, ano anterior à instituição da nova política de preços, e 2017, ano imediatamente posterior, o volume de gasolina e de diesel importados cresceu 115% e 82%, respectivamente.

Uma parcela desse comportamento pode ser explicada pelo fato de a empresa, fornecedora majoritária do mercado, ter se tornado mais previsível na definição de preços, possibilitando que os agentes importadores conseguissem obter maior espaço de mercado a partir da antecipação dos movimentos do agente predominante.

Analisando a evolução da taxa de utilização das refinarias brasileiras nos últimos anos, é possível verificar que houve expressivo aumento na ociosidade dessas instalações. Até 2014, as refinarias chegaram a apresentar valores superiores a 94% de utilização anual. Após efetivação da nova política de preços da Petrobras, a taxa caiu e se manteve estável desde 2017 em torno de 72%.

III – OPORTUNIDADE E CONVENIÊNCIA

Cabe analisar a pertinência da proposição em análise, segundo cada uma de suas justificativas. Considerando essa premissa, podemos analisar o que se segue:

a) o aumento abusivo de preços da Petrobras para os combustíveis no período de abril de 2016 até 1º de junho de 2018

Anteriormente a 2016, a política de preços não garantia a remuneração adequada ao volume importado de combustíveis. A Petrobras, na qualidade de monopolista incumbente, incorporava eventuais prejuízos advindos da diferença a menor do preço interno em relação ao externo. Quando os sinais se invertiam, e os preços internacionais estavam abaixo dos nacionais, havia pouca atratividade para novos entrantes, que optavam por não ingressar em um mercado cheio de incertezas.

Dessa forma, a Petrobras abusava de seu poder de mercado para atingir um objetivo definido por seu controlador, o controle inflacionário, e obtinha como efeito adicional a manutenção de sua condição de agente monopolista.

Ao migrar para a nova política de preços em 2016, a Petrobras permitiu a entrada de novos agentes, que passaram a concorrer no segmento de importação. Uma vez que detém 98% da capacidade de refino, passou a exercer seu poder de mercado para definir os preços que seriam praticados majoritariamente, e com os quais os importadores passariam a competir.

Embora tenha acompanhado a elevação dos preços internacionais de combustíveis, a precificação interna praticada pela Petrobras

não necessariamente deveria refletir essa cotação. Ao utilizá-la, a empresa incorporou ganhos advindos da flutuação do mercado internacional, ainda que seus custos não estivessem totalmente ligados a esses valores. É inegável que a empresa obteve benefícios com essa política, em detrimento do consumidor brasileiro.

Necessário registrar que a empresa insiste em adotar precificação internacional para os combustíveis baseada no argumento de que esta é a única forma de manter o mercado aberto aos competidores. Entretanto, a inexistência de qualquer informação sobre a composição dos custos do refino impede que essa afirmação seja verificada. Essa assimetria informacional, aliada a seu papel de monopolista no segmento de refino, permitem que a empresa pratique o preço que lhe convier, majorando a remuneração de seus serviços.

b) o ato de redução do uso da capacidade das refinarias nacionais empreendida pela Petrobras, seus impactos para a empresa e para o mercado interno de combustíveis

A redução da taxa de utilização das refinarias refletiu o avanço dos agentes importadores sobre o mercado de combustíveis. Ao adotarem conduta mais agressiva do que a da Petrobras, tomaram uma fatia do mercado e impuseram à empresa a redução das taxas de refino.

É razoável supor que a estabilidade na taxa de ociosidade das refinarias reflita interesse da Petrobras em não fazer uso pleno desses ativos, considerando que sua eficiência operacional pode não ser suficiente para justificar operação próxima da plena carga, com valores registrados nos anos em que, na prática, exercia o monopólio no suprimento do mercado.

Ora, uma vez que possui margem para vender todo o estoque fabricado internamente, é adequado reiterar que a empresa não dependeria da flutuação internacional de preços de combustíveis. A análise dos dados permite a conclusão de que a taxa de ociosidade das refinarias permaneceu alta após adoção da nova política de preços por opção da própria empresa, que preferiu praticar valores acima de seus prováveis custos operacionais, permitindo que agentes importadores se apoderassem dessa fatia do mercado.

Nesse sentido, é recomendável que essa conduta seja objeto de investigação, considerando o seu potencial dano à economia popular e seus impactos em cadeia sobre todos os segmentos de atividade econômica sujeitos às flutuações do mercado de combustíveis.

c) eventual benefício obtido por empresas estrangeiras em razão das medidas mencionadas, violando os direitos dos consumidores e impactando a economia popular.

Conforme mencionado, o volume de combustíveis importado cresceu consideravelmente após a implementação da nova política de preços da Petrobras. Outra informação relevante foi a elevação do número de agentes importadores no mesmo período, demonstrando que a nova conformação do mercado o tornou mais atrativo à presença de empresas estrangeiras.

A princípio, não é razoável considerar que a Petrobras tenha agido deliberadamente para beneficiar empresas estrangeiras em detrimentos de seus próprios ganhos ou da economia popular.

É inegável que as medidas objeto dessa análise permitiram a expansão da presença de importadores estrangeiros; e as razões para esse movimento de mercado, bem como suas consequências, foram analisadas nos itens a) e b) do presente relatório.

No entanto, eventual violação ao direito do consumidor e o impacto na economia popular podem decorrer, não da presença de importadores estrangeiros no mercado nacional, mas de condutas e posturas adotadas pela Petrobras como um todo. Por esse motivo, a fiscalização e o controle propostos se mostram oportunos.

A Petrobras é uma sociedade de economia mista que deve ter por objetivo majorar os resultados econômicos de seus acionistas, entre eles a União. Entretanto, foi utilizada inadequadamente por muitos anos como instrumento de implementação de políticas públicas. A manutenção da lógica de mercado é imperiosa, sendo descabida qualquer proposição que obrigue a empresa a empregar conduta similar à adotada no período em que atuou como único fornecedor incumbente, e que lhe ocasionou diversos prejuízos.

Por outro lado, embora medidas de liberdade econômica sejam necessárias, devem ser acompanhadas de condições que permitam a justa competição entre os agentes. Nesse sentido, a manutenção da posição de monopolista representa transferência de renda para a Petrobras em detrimento da economia popular. A adoção de medidas pró-concorrenciais no segmento de refino deve encabeçar a agenda de debates sobre o setor de combustíveis no Brasil, e a proposição ora relatada pode servir de instrumento para aprofundamento desses debates.

A Proposta de Fiscalização e Controle nº 183, de 2018, se mostra, portanto, oportuna para lançar luz sobre eventual conduta abusiva da Petrobras na formação de preços dos combustíveis, considerando sua posição de monopolista no segmento de refino. A introdução de competição nessa atividade levará à efetiva redução das taxas de ociosidade, considerando que os agentes, uma vez concorrentes entre si, buscarão elevar ao máximo os ganhos advindos de seus ativos, culminando na redução da dependência de combustíveis importados e na queda dos preços ao consumidor final.

III – ALCANCE JURÍDICO, ADMINISTRATIVO, POLÍTICO, ECONÔMICO, SOCIAL E ORÇAMENTÁRIO

Primeiramente, cumpre destacar que o artigo 24, inciso X, do Regimento Interno desta Casa, confere às Comissões, em razão da matéria de sua competência, o poder-dever de *“determinar a realização, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, de diligências, perícias, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal”*.

Especificamente quanto ao tema em questão, verifica-se que o artigo 32, inciso V, do Regimento, por seu turno, ampara a atuação concreta desta Comissão no tocante à *“economia popular e repressão ao abuso do poder econômico”, “relações de consumo e medidas de defesa do consumidor”*

e “*composição, qualidade, apresentação, publicidade e distribuição de bens e serviço*”.

Nesse sentido, impende esclarecer que a Constituição Federal, em seu artigo 170, estabelece que a ordem econômica é fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, observados, entre outros, os princípios da livre concorrência e da defesa do consumidor.

Ocorre que em determinadas situações há um aparente antagonismo entre a defesa do consumidor e a livre concorrência, sendo necessária a aplicação de princípios como o da razoabilidade e da proporcionalidade, buscando a melhor solução a ser adotada. Neste sentido, condutas abusivas não devem ser toleradas, seja em relação ao consumidor, seja nas relações envolvendo agentes do mercado.

Em se tratando de relações consumeristas, o artigo 39, inciso X, do Código de Proteção e Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990) veda expressamente a elevação, sem justa causa, de preços de produtos e serviços, submetendo os infratores às sanções nela previstas, sem prejuízo das de natureza civil, penal e das definidas em normas específicas.

Por outro lado, o abuso do poder de mercado decorrente da posição de monopolista pode ensejar implicações previstas na legislação vigente, notadamente a Lei nº 12.529/2011 (Lei Antitruste), que trata da estrutura do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica.

Nos termos do artigo 31, a Lei Antitruste “*aplica-se às pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado, bem como a quaisquer associações de entidades ou pessoas, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente, com ou sem personalidade jurídica, mesmo que exerçam atividade sob regime de monopólio legal*”.

Por certo, tratando-se de relação envolvendo uma sociedade de economia mista, ou seja, um agente da administração indireta, a situação se torna ainda mais gravosa e demanda a atuação fiscalizatória e de controle estatal, com vistas à aferição de eventuais irregularidades.

IV – PLANO DE EXECUÇÃO E METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO

Como plano de execução propomos:

i) Realização de audiência pública com a presença: de representante do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE; de diretor da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP; da diretora executiva de Refino e Gás Natural da Petrobras; de órgãos e entidades de defesa dos consumidores, em especial representantes da Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça; de representante da Secretaria de Promoção da Produtividade e Advocacia da Concorrência do Ministério da Economia; e de organizações representativas da sociedade civil com atuação efetiva no tema de defesa da concorrência.

ii) Em conformidade com o disposto no § 1º do artigo 61 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, solicitar ao TCU a realização de fiscalização nos atos e procedimentos da Petrobras na definição da nova política de preços de combustíveis, tendo por base os seguintes enfoques:

- verificar a composição de custos de refino de combustíveis da Petrobras; e
- verificar plano ou programa da Petrobras para venda e pulverização de ativos de refino, para assegurar sua condição de monopolista.

iii) Solicitação dos documentos que se fizerem necessários para o adequado desenvolvimento dos trabalhos pertinentes a esta PFC.

iv) Apresentação, discussão e votação do relatório final desta PFC.

v) Encaminhamento dos resultados e conclusões desta PFC nos termos do inciso IV do artigo 61 e do artigo 37 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

IV – VOTO

Consideramos a proposição meritória e a análise da conduta da empresa se mostra imperiosa. Nesse sentido, manifestamos posicionamento quanto à APROVAÇÃO da Proposta de Fiscalização e Controle nº 183, de 2018.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado CELSO RUSSOMANNO
Relator

2019-8490