

Nota Técnica do GT_Portaria nº 357/2018 nº 001/2018

Assunto: Análise da Tomada Pública de Contribuições (TPC) nº 2/2018 - Venda direta de etanol

Referência: Processo nº 48610.009988/2018-58 - Portaria ANP nº 357/2018

1. OBJETIVO

1. Esta Nota Técnica tem como objetivo analisar as contribuições recebidas durante a Tomada Pública de Contribuições (TPC) nº 2/2018, considerando os possíveis impactos da venda direta de etanol hidratado das usinas para os revendedores na logística, no controle de qualidade, na concorrência, na fiscalização, no RenovaBio, na tributação e na produção de etanol.

2. HISTÓRICO

2. O Programa Nacional do Álcool (Proálcool) foi criado em 14 de novembro de 1975, por meio do Decreto-lei nº 76.593, com o objetivo de estimular a produção do etanol no País, no contexto da crise mundial do petróleo, que ensejou aumento significativo do preço dos seus combustíveis derivados.

3. A ênfase do programa nesta fase inicial era a produção do etanol anidro para mistura com a gasolina, pois veículos movidos exclusivamente a etanol no Brasil só estavam disponíveis a partir de 1979.

4. Tendo em conta o necessário uso combinado com a gasolina, a venda do etanol produzido pelas usinas para as distribuidoras era uma forma de garantia da efetivação da mistura, conforme se pode perceber pela redação do art. 7º do referido Decreto-lei nº 76.593/1975:

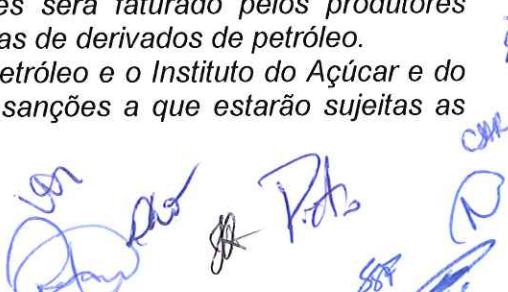
Art. 7º. Para a garantia de comercialização do álcool anidro de qualquer origem para mistura carburante, o Conselho Nacional do Petróleo - CNP estabelecerá um programa de distribuição entre as empresas distribuidoras de petróleo que receberão o produto a um preço a ser decidido por esse Conselho.

5. Ainda sob a égide da Constituição de 1967, o então Presidente Ernesto Geisel aprovou, em 1978, o Decreto nº 82.476, que determinou:

Art. 1º. O álcool para fins carburantes será faturado pelos produtores diretamente às companhias distribuidoras de derivados de petróleo.

(...). Art. 4º. O Conselho Nacional do Petróleo e o Instituto do Açúcar e do Álcool regularão, em ato conjunto, as sanções a que estarão sujeitas as

SIP:176165



empresas que descumprirem as normas para a produção, o escoamento e a comercialização do álcool para fins carburantes.

6. Naquele momento, foi estabelecida a venda do etanol por parte dos produtores para as distribuidoras e também prevista a possibilidade de sanção em caso de descumprimento.

7. Por meio do Decreto nº 87.159, de 10/5/1982, o Decreto nº 82.476/1978 foi revogado, mas foi contemplada no novo texto a disposição do art. 1º, agora indicando também como destinatária da comercialização do etanol produzido, além das distribuidoras, a Petrobras, mantendo-se a disposição sobre a imposição de sanção:

Art. 1º. O álcool para fins combustíveis será faturado pelos produtores diretamente às Companhias Distribuidoras de Derivados de Petróleo e/ou à Petrobras S/A - PETROBRÁS.

(...).

Art. 3º. O Conselho Nacional do Petróleo e o Instituto do Açúcar e do Álcool regularão, em ato conjunto, as sanções a que estarão sujeitas as empresas que descomprem(sic) as normas para a produção, o escoamento e a comercialização do álcool para fins combustíveis.

8. O Decreto nº 87.159/1982 foi revogado pelo Decreto nº 88.626/1983 que, por sua vez, foi revogado pelo Decreto nº 94.541/1987. De qualquer forma, tais Decretos mantiveram as disposições quanto à venda do etanol do produtor à distribuidora e a previsão de sanção por descumprimento, respectivamente, nos artigos 2º e 6º e nos artigos 3º e 9º.

9. Já sob a vigência da Constituição de 1988, o Decreto de 5 de setembro de 1991, assinado pelo então Presidente Fernando Collor de Melo, revogou integralmente o Decreto nº 94.541/1987.

10. Embora tenha havido a revogação do Decreto mais recente que estabelecia a venda do etanol dos produtores aos distribuidores, esta operação foi sendo consolidada ao longo dos anos como a única possível no mercado nacional.

11. A Lei nº 9.478/1997, que criou a ANP, nada dispõe a respeito e a Lei nº 9.847/1999, que trata das infrações às normas referentes ao abastecimento nacional de combustíveis, tampouco previu qualquer infração em decorrência da venda direta de etanol combustível por parte do produtor ao posto revendedor.

12. Em 2005, foi promulgada a Lei nº 11.097, por meio da qual a regulação e fiscalização da produção de biocombustíveis passaram a compor as atribuições da ANP, exceto no que tange à produção de etanol. O art. 8º da Lei nº 9.478/1997 foi alterado pela Lei nº 11.097/2005 e, posteriormente, pela Lei nº 12.490/2011, quando a ANP passou a regular a etapa de produção de etanol.

13. A ANP estabeleceu, na Resolução ANP nº 5/2006, que a venda do produtor somente poderia ser realizada ao distribuidor ou para a exportação, nos seguintes termos:

Art. 5º O fornecedor somente poderá comercializar álcool etílico combustível para fins automotivos com:

B DDM CDR B J.D. SFA J.

*I – distribuidor, autorizado pela ANP; e
II – mercado externo.*

14. A referida Resolução ANP nº 5/2006 foi revogada pela de nº 43/2009 que, por sua vez, manteve a restrição estabelecida na norma anterior quanto à venda direta ao revendedor de combustível. Porém, passou a permitir a venda a outro produtor e está atualmente em vigor, nos seguintes termos:

*Art. 6º O fornecedor somente poderá comercializar etanol combustível com:
I - outro fornecedor cadastrado na ANP;
II - distribuidor autorizado pela ANP; e
III - mercado externo.*

15. Desde o ano de 1989, têm sido apresentados projetos de lei ao Congresso Nacional a fim de permitir a comercialização direta do etanol, de produtores a postos revendedores¹. A iniciativa mais recente é o Projeto de Decreto Legislativo nº 61/2018, aprovado no Senado Federal no dia 19/6/2018 e que seguiu para apreciação pela Câmara dos Deputados. O projeto pretende sustar o art. 6º da Resolução ANP nº 43/2009, acima transcrita.

16. Neste contexto, a ANP passou a estudar o assunto com mais profundidade em 2018, a fim de obter mais informações e ampliar o debate acerca da eventual retirada da proibição de venda direta de etanol da regulação, promoveu a Tomada Pública de Contribuições (TPC) ANP nº 2/2018, publicada no Diário Oficial da União de 6/8/2018, com duração de 30 (trinta) dias, da qual trata-se abaixo.

3. O PAPEL DA REGULAÇÃO E A NECESSIDADE DE OPÇÕES REGULATÓRIAS

17. De acordo com as diretrizes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)² para a qualidade e performance regulatória, é preciso avaliar os impactos e revisar sistematicamente a regulação para assegurar que esta atenda aos objetivos pretendidos de forma eficiente e efetiva em um ambiente econômico e social complexo e em constante modificação (princípio 2). Além disso, a regulação econômica deve ser desenhada para estimular a competição e eficiência, de modo a assegurar que as restrições regulatórias à competição sejam limitadas e proporcionais ao interesse público a que servem, o que enseja a revisão periódica de aspectos da regulação econômica que restrinjam práticas comerciais normais (princípio 5).

18. Neste sentido, em 01/06/2018, foi publicada Portaria Conjunta Cade/ANP nº 4/2018, que instituiu grupo de trabalho com a finalidade, dentre outras, de avaliar a implementação das medidas propostas no estudo “Repensando o setor de combustíveis: medidas pró-concorrência”, publicado pelo Departamento de Estudos Econômicos do Conselho

¹ SAFATLE, Fernando Netto. A economia política do etanol: A democratização da agroenergia e o impacto na mudança do modelo econômico. São Paulo: Alameda, 2011, p. 169.

² OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance. 2005. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/recommendations-guidelines.htm>



Administrativo de Defesa Econômica. O referido estudo apresenta diversas propostas sobre o mercado nacional de combustíveis que, segundo o Cade, podem favorecer a concorrência no setor. Entre os temas tratados está a sugestão de permissão para que usinas possam vender etanol hidratado combustível diretamente aos postos revendedores.

19. Conforme Safatle (2011)³, proposições referentes à permissão de venda direta de etanol das unidades produtoras para os postos revendedores não são recentes. Desde 1989 projetos legislativos vêm sendo apresentados com este fito, como já mencionado.

20. De acordo com a Proposta de Ação 0488/2018, da SDL, a crise de abastecimento decorrente da paralisação dos caminhoneiros, ocorrida no final de maio de 2018, "reacendeu o debate sobre a necessidade de manutenção de regras de comercialização que limitam a transferência de etanol combustível das usinas produtoras de etanol apenas às distribuidoras (...)" . Além disso, o assunto ganhou "mais destaque e relevância quando o Congresso Nacional aprovou regime de urgência para tramitação do Projeto de Decreto Legislativo do Senado nº 61/2018 (o "PDS 61/2018"), que tem por objeto a sustação de ato normativo da ANP, a saber, o art. 6º da RANP 43/2009."

21. O documento expôs, ainda, que "diante do cenário de crise a ANP integrou algumas ações civis públicas na qualidade de ré, as quais tinham por objetivo central a suspensão do art. 6º da RANP 43/2009⁴. Nesse cenário, ressurgiram com ainda mais força, não apenas do PDS 61/2018 [...], mas outros projetos em tramitação no Congresso Nacional, que possuem objetivo semelhante, a saber: (i) PL 10.316/2018; (ii) PDC 916/2018. (iii) PDC 955/2018; (iv) PLS 268/2018; e (v) PLS 276/2018."

22. Nesse sentido, por meio da Nota Técnica Conjunta 001/2018/SDL-SDR, de 30/05/2018, a Agência se manifestou sobre a proposta constante do Projeto Legislativo PDC nº 916/2018. Em suma, foram apresentadas observações de caráter preliminar sobre as razões relacionadas à proibição estabelecida no artigo 6º da Resolução ANP nº 43/2009, destacando-se as questões de ordem tributária, e indicando que estas devem ser objeto de manifestação das autoridades tributárias competentes. Expôs, ainda, preocupação com o possível comprometimento do programa Renovabio (tema que será exposto na Seção 8 desta Nota Técnica).

³ SAFATLE, Fernando Netto. **Economia Política do Etanol: A Democratização da Agroenergia e o impacto na mudança do modelo econômico**. São Paulo: Alameda, 2011.., p.168-169.

⁴Vale indicar que o Presidente do Tribunal Regional Federal da 5ª Região – TRF5, desembargador federal Manoel Erhardt, indeferiu, em 25/07/2018, o pedido de suspensão de liminar formulado pela União e pela Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), que tinha por intuito suspender os efeitos da liminar concedida pelo Juízo da 10ª Vara Federal da Seção Judiciária de Pernambuco (SJPE). A medida de Primeira Instância permitiu que usinas e destilarias dos Estados de Pernambuco, Alagoas e Sergipe vendessem o etanol hidratado diretamente aos postos revendedores. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Notícias. TRF5 mantém liminar que autoriza a venda direta de etanol aos postos revendedores de combustíveis. Disponível em <http://www5.trf5.jus.br/noticias/320442/trf5_mantem_liminar_que_autoriza_a_venda_direta_de_etanol-aos_postos_revendedores_de_combustiveis.html>.



23. Do ponto de vista concorrencial, a referida Nota expôs que, em tese, a eliminação de um elo da cadeia de abastecimento poderia ampliar a concorrência no mercado e a eficiência econômica, em situações específicas (ver Seção 10 desta Nota), mas indicou que, do ponto de vista regulatório as escolhas são realizadas a partir da ponderação de um conjunto complexo e amplo de efeitos. Expôs, ainda, que, no arcabouço regulatório vigente, não há vedação à participação das usinas no quadro societário de distribuidores de combustíveis, apenas há a necessidade de que produtores que desejem para atuar na atividade de distribuição de combustíveis devem atender aos requisitos estabelecidos pela Resolução ANP nº 58/2014.

24. A Nota Técnica Conjunta 001/2018/SDL-SDR considerou, por fim, que o âmbito regulatório é o mais adequado para as discussões acerca do modelo de abastecimento nacional de combustíveis, em aderência às competências legais da ANP conferidas pela Lei 9478/1997. E que, dado o caráter preliminar das observações apresentadas na referida Nota Técnica conjunta, o debate sobre o tema poderia ser continuado, a depender da oportunidade e conveniência, podendo até vir a integrar a Agenda Regulatória da Agência. Neste contexto e tendo em conta que a proibição de comercialização de etanol entre produtores e revendedores existe desde que o etanol começou a ser usado como combustível, a pertinência da reavaliação por parte da ANP desta proibição foi evidenciada, conforme determinação da Diretoria Colegiada da Agência, manifestada na TPC 02/2018.

4. O MERCADO DE ETANOL COMBUSTÍVEL NO BRASIL

25. A indústria de biocombustíveis passou, na última década, por um expressivo ciclo de desenvolvimento tecnológico e aumento da produção, fomentado pelo crescimento da demanda mundial por alternativas aos combustíveis fósseis. No Brasil, entretanto, este processo foi iniciado ainda na década de 1970, com o Programa Proálcool, acima referido, e a introdução da tecnologia de carros movidos a etanol (produzido a partir da cana-de-açúcar). Apesar do significativo sucesso inicial, limitações técnicas, bem como a perda de competitividade do etanol em consequência da queda do preço do petróleo no mercado internacional, e do aumento das cotações externas do açúcar na década de 80, acabaram esvaziando gradativamente o programa e reduzindo a oferta do combustível no mercado interno. Com a introdução de carros com tecnologia *flex fuel*, a partir de 2003, no Brasil, observa-se um aumento significativo da participação do etanol combustível na matriz de combustíveis brasileira.

26. A participação do etanol na matriz de transportes ocorre de duas formas: a primeira refere-se ao etanol anidro combustível (EAC) que é misturado à gasolina A para formação da gasolina automotiva na proporção obrigatória de 18 a 27,5% fixado por Resolução do Conselho Interministerial do Açúcar e Álcool – CIMA e Portaria do Ministério da Agricultura – MAPA; a segunda refere-se ao etanol hidratado combustível (EHC), que pode ser consumido em veículos com motores do Ciclo Otto e tecnologia *flex-fuel* como substituto da gasolina C. Embora a gasolina siga sendo o principal combustível consumido para abastecimento de veículos leves, uma das principais alterações estruturais decorrentes do desenvolvimento da tecnologia flex fuel para motores de ciclo Otto foi o aumento da substitutibilidade entre o EHC e a gasolina no Brasil, o que ampliou a correlação entre as variáveis de ambos os mercados. Atualmente, o etanol hidratado corresponde a cerca de 17% da demanda por combustível para motores de Ciclo Otto



no país, tendo alcançado seu pico, em termos percentuais em 2009, como pode ser visto na tabela 1, que sumariza essas informações.

Tabela 1. Consumo de combustíveis do Ciclo Otto (Gasolina C e EHC) em m³ de gasolina equivalente.

ANO	Consumo Total Ciclo Otto -	Consumo EHC	Consumo EHC -		Percentual participação EHC	Percentual participação Gasolina C
			Gasolina Equivalente	Consumo Gasolina C		
2000	23.872.562	4.603.588	3.130.440	22.630.192	12,2%	87,8%
2001	22.718.935	3.501.993	2.381.356	22.211.002	9,7%	90,3%
2002	23.286.175	3.791.880	2.578.478	22.610.257	10,2%	89,8%
2003	22.155.696	3.245.322	2.206.819	21.790.653	9,2%	90,8%
2004	24.305.212	4.512.926	3.068.790	23.173.879	11,7%	88,3%
2005	24.759.616	4.667.223	3.173.712	23.553.490	11,9%	88,1%
2006	26.237.553	6.186.553	4.206.856	24.007.633	14,9%	85,1%
2007	28.753.757	9.366.836	6.369.448	24.325.449	20,8%	79,2%
2008	32.275.056	13.290.096	9.037.265	25.174.783	26,4%	73,6%
2009	34.715.458	16.470.948	11.200.245	25.409.090	30,6%	69,4%
2010	37.784.355	15.074.300	10.250.524	29.843.665	25,6%	74,4%
2011	40.015.225	10.899.221	7.411.470	35.491.256	17,3%	82,7%
2012	43.119.291	9.850.180	6.698.123	39.697.715	14,4%	85,6%
2013	45.317.486	10.816.694	7.355.352	41.426.237	15,1%	84,9%
2014	49.578.256	12.994.115	8.835.998	44.364.247	16,6%	83,4%
2015	49.753.835	17.862.740	12.146.663	41.137.402	22,8%	77,2%
2016	55.840.041	14.585.844	9.918.374	43.019.082	18,7%	81,3%
2017	59.330.098	13.641.774	9.276.407	44.149.532	17,4%	82,6%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados estatísticos ANP.

27. Paralelamente, enfatiza-se que o *mix* de produção e de oferta de EAC e EHC segue o mix de demanda EHC / Gasolina C. Dessa forma, ao se manter constante a oferta de etanol com aumento de consumo da Gasolina C, há redução de oferta de EHC considerando a necessidade de suprimento de EAC para a mistura obrigatória.

28. No que tange às especificidades de sua produção, o etanol combustível brasileiro, por ser derivado da cana-de-açúcar, tem sua produção sujeita à sazonalidade da cultura agrícola, o que gera impactos diretos sobre seu preço e possibilidade de oferta nas diferentes regiões do país.

29. Acrescenta-se que a produção de etanol está distribuída em duas grandes regiões no Brasil: a Centro-Sul, concentrada nos estados de São Paulo, Goiás, Minas Gerais, Paraná, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, e a Norte-Nordeste, mais especificamente em Alagoas, em Pernambuco e na Paraíba, os principais produtores regionais.

30. O Centro-Sul responde por algo entre 87% e 91% tanto da produção total de álcool no país, quanto da área colhida de cana-de-açúcar. Daí sua maior influência sobre o preço do produto.

31. Os períodos de safra e entressafra diferem entre as duas regiões: na Centro-Sul, as safras da cana-de-açúcar iniciam-se em abril/maio e terminam em novembro/dezembro; enquanto na Norte-Nordeste, o período de safra começa em setembro/outubro e termina em

(Handwritten signatures and initials)

fevereiro/março. Para fins desta Nota, ao mencionarem-se os períodos de safra e entressafra do etanol, será considerado aquele correspondente ao da região Centro-Sul, em razão da sua maior participação na oferta nacional.

32. Deve-se, ainda, ter em mente que as 5 regiões do Brasil possuem matrizes de combustíveis para motores de Ciclo Otto bastante distintas entre si, como pode ser visto na tabela 2, a seguir, para o EHC e a gasolina C.

Tabela 2. Participação relativa por estado e região da gasolina C e EHC entre 2011 e 2016 em gasolina equivalente.

Grandes regiões e unidades da Federação	Vendas de gasolina C pelas distribuidoras (mil m ³)											
	2011		2012		2013		2014		2015		2016	
	Gasolina C	EHC	Gasolina C	EHC	Gasolina C	EHC	Gasolina C	EHC	Gasolina C	EHC	Gasolina C	EHC
Brasil	82%	18%	85%	15%	83%	17%	83%	17%	77%	23%	81%	19%
Região Norte	92%	8%	94%	6%	96%	4%	97%	3%	95%	6%	97%	3%
Rondônia	75%	25%	80%	20%	96%	4%	97%	3%	95%	5%	98%	2%
Acre	85%	15%	90%	10%	97%	3%	98%	2%	96%	4%	96%	4%
Amazonas	99%	1%	99%	1%	95%	5%	95%	5%	92%	8%	96%	4%
Roraima	76%	24%	78%	22%	99%	1%	99%	1%	98%	2%	99%	1%
Pará	100%	0%	100%	0%	98%	2%	98%	2%	97%	3%	98%	2%
Amapá	82%	18%	86%	14%	99%	1%	99%	1%	99%	1%	100%	0%
Tocantins	99%	1%	99%	1%	93%	7%	93%	7%	90%	10%	94%	6%
Região Nordeste	92%	8%	94%	6%	94%	6%	94%	6%	90%	10%	93%	7%
Maranhão	96%	4%	98%	2%	98%	2%	97%	3%	96%	4%	97%	3%
Piauí	97%	3%	98%	2%	98%	2%	97%	3%	96%	4%	96%	4%
Ceará	92%	8%	94%	6%	95%	5%	95%	5%	92%	8%	93%	7%
Rio Grande do Norte	93%	7%	95%	5%	95%	5%	96%	4%	93%	7%	94%	6%
Paraíba	93%	7%	95%	5%	94%	6%	93%	7%	88%	12%	92%	8%
Pernambuco	90%	10%	92%	8%	93%	7%	94%	6%	88%	12%	91%	9%
Alagoas	89%	11%	93%	7%	94%	6%	95%	5%	91%	9%	95%	5%
Sergipe	94%	6%	96%	4%	96%	4%	96%	4%	92%	8%	96%	4%
Bahia	90%	10%	93%	7%	92%	8%	92%	8%	85%	15%	91%	9%
Região Sudeste	76%	24%	79%	21%	77%	23%	76%	24%	67%	33%	72%	28%
Minas Gerais	91%	9%	92%	8%	90%	10%	90%	10%	77%	23%	82%	18%
Espírito Santo	95%	5%	96%	4%	97%	3%	97%	3%	95%	5%	97%	3%
Rio de Janeiro	86%	14%	89%	11%	87%	13%	87%	13%	85%	15%	89%	11%
São Paulo	68%	32%	72%	28%	69%	31%	67%	33%	59%	41%	63%	37%
Região Sul	91%	9%	92%	8%	90%	10%	90%	10%	86%	14%	90%	10%
Paraná	81%	19%	83%	17%	78%	22%	77%	23%	69%	31%	77%	23%
Santa Catarina	96%	4%	97%	3%	97%	3%	97%	3%	96%	4%	98%	2%
Rio Grande do Sul	97%	3%	97%	3%	98%	2%	98%	2%	97%	3%	99%	1%
Região Centro-Oeste	79%	21%	82%	18%	78%	22%	78%	22%	71%	29%	76%	24%
Mato Grosso do Sul	88%	12%	91%	9%	88%	12%	87%	13%	80%	20%	90%	10%
Mato Grosso	67%	33%	69%	31%	63%	37%	65%	35%	54%	46%	59%	41%
Goiás	72%	28%	75%	25%	72%	28%	72%	28%	63%	37%	67%	33%
Distrito Federal	94%	6%	96%	4%	95%	5%	96%	4%	93%	7%	98%	2%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados ANP.



33. A partir da observação da tabela 2, percebemos que o EHC é relevante apenas em duas regiões do país, Sudeste e Centro-Oeste, e, ainda assim, de forma bastante desigual entre os diferentes estados que compõem essas duas regiões. A pouca penetração do EHC em diversos estados do país pode ser explicada por restrições econômicas ao transporte do etanol dos centros produtores por grandes distâncias para mercados consumidores, o tratamento dado pelos estados de São Paulo e Minas Gerais, no que tange a incidência do ICMS, para estimular o consumo do etanol hidratado⁵.

34. Por fim, no que se refere à estrutura do mercado de produção do etanol combustível, cabe notar que esta é distinta daquela observada no mercado de gasolina no que tange ao número de agentes e à concentração de mercado.

35. Em primeiro lugar, o número de agentes atuando nos dois mercados é bastante diferente. No caso do mercado de produção da gasolina, há, além da Petrobras, mais 3 agentes atuando em refino de petróleo no país, 3 centrais de matéria-prima petroquímica e 2 formuladores de combustíveis. Já na produção de etanol, existem atualmente mais de 300 usinas produtoras.

36. Uma segunda distinção importante refere-se ao nível de concentração de mercado: enquanto no caso da gasolina uma única empresa, a Petrobras, detém parcela superior a 95% do mercado de produção/importação, no caso do mercado de etanol a produção é bem mais dispersa.

5. RESULTADO DA TOMADA PÚBLICA DE CONTRIBUIÇÕES

37. Foram recebidas 32 manifestações⁶ encaminhadas por manifestantes de perfis diversos, incluindo, entidades de classe, produtores, revendedores, consultores, transportadores e distribuidoras (Gráfico 1).

38. Cabe destacar que, para a presente análise, é necessário considerar a representatividade de cada manifestante e não apenas o número absoluto de manifestações encaminhadas. Por exemplo, entidades de classe representam grande conjunto de determinado perfil.

⁵ Vale indicar que a demanda por etanol sofre influência dos preços relativos entre este biocombustível e a gasolina C.

⁶ Os comentários e sugestões recebidos podem ser encontradas no site: <http://www.anp.gov.br/consultas-audiencias-publicas/em-andamento/4656-tomada-publica-de-contribuicoes>.



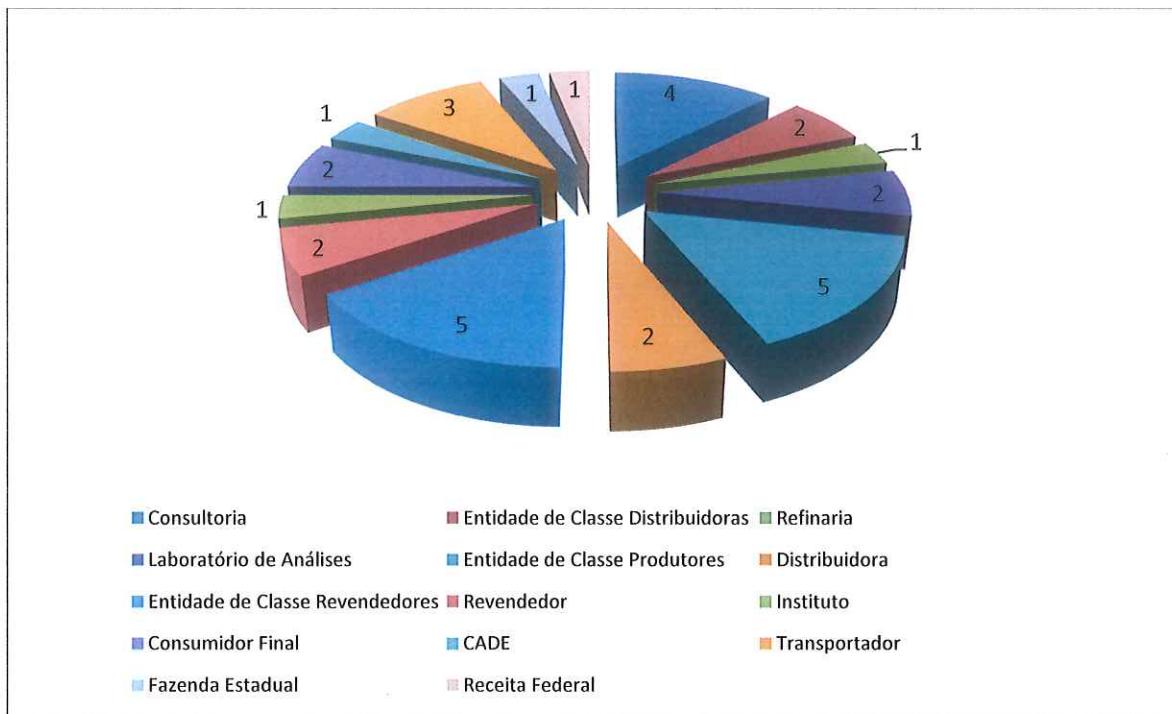


Gráfico 1. Quantidade de sugestões por perfil de manifestante

39. Do total de manifestações encaminhadas, 16 (dezesseis) apresentaram argumentos contra a venda direta, 13 (treze) a favor e 3 (três) não expressaram posicionamento (Gráfico 2). De uma maneira geral, as contribuições encaminhadas foram de cunho opinativo, apresentando conjecturas a favor ou contra.

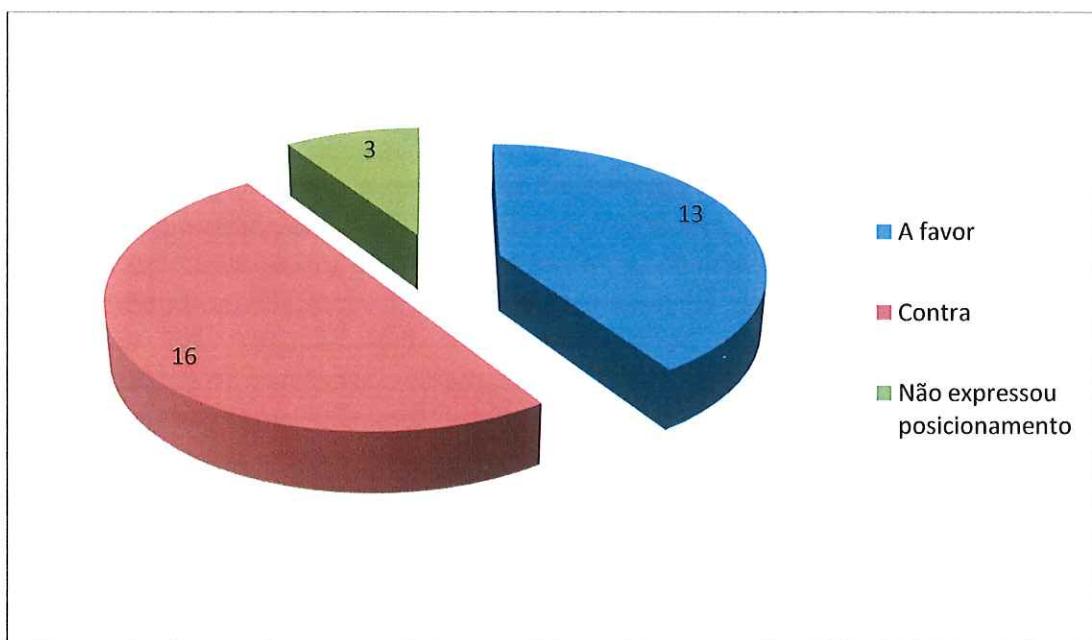


Gráfico 2. Quantitativo de Sugestões.



 M
 D
 R
 P
 J
 R
 884

40. A seguir, são elencados os principais argumentos apresentados por meio das contribuições encaminhadas para os posicionamentos a favor e contra a venda direta de etanol.

5.1 Posicionamento a favor da venda direta de etanol

41. Esta opção apresenta a permissão regulatória para venda direta de etanol hidratado dos produtores para os revendedores. Cabe destacar que ela não determina a exclusão das distribuidoras na cadeia do etanol, mas sim a inclusão de nova possibilidade de comercialização, hoje proibida.

42. As manifestações a favor da venda direta de etanol apresentam como principal argumento a ampliação da concorrência e da eficiência econômica, por meio da possibilidade de redução de um dos elos da cadeia, das margens e da possível redução de preço para o consumidor final.

43. A logística de distribuição do etanol hidratado incluindo a intermediação da distribuidora pode gerar ineficiência logística em casos específicos, provocada pela necessidade de passagem do etanol por bases de distribuição distantes do produtor e do centro consumidor.

5.2 Posicionamento contra a venda direta de etanol

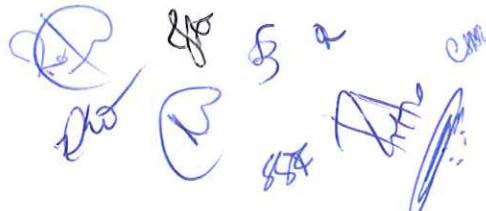
44. As manifestações contra a venda direta de etanol entre produtor e revendedor pretendem a manutenção da regra atualmente em vigor ou a realização de outras alterações de normas da ANP, que não foram incluídas no escopo desta TPC.

45. Os principais pontos negativos apresentados pelos manifestantes foram:

a) Perda de eficiência na logística de distribuição - Os preços de transporte não seriam competitivos em razão da perda de escala. Os agentes de distribuição atuam em todos os estados com estrutura adequada de armazenamento e logística, o que assegura a entrega a todas as regiões de forma eficiente, inclusive às regiões produtoras de etanol;

b) Necessidade de modificação do esquema de tributação e efeito negativo de diminuição da arrecadação - A liberação, sem uma prévia revisão das regras tributárias vigentes, pode levar a uma queda significativa da arrecadação, uma vez que parte da tributação sobre o etanol se dá na etapa da distribuição. Pode haver supressão da arrecadação do ICMS incidente sobre a venda de etanol hidratado da distribuidora para o revendedor, cuja alíquota varia por unidade da federação, o que ensejaria ajustes em todos os regulamentos estaduais de ICMS, e também da arrecadação da contribuição para o PIS e da COFINS nesta mesma operação (incidentes hoje à alíquota específica de R\$ 0,11 por litro de etanol combustível). Além disso, os manifestantes apontam possibilidade de aumento da sonegação fiscal e, como efeito, uma distorção que poderia prejudicar a concorrência no mercado;

c) Possibilidade de impacto no programa RenovaBio - A permissão mesclaria o papel das usinas e dos distribuidores na cadeia de valor dos combustíveis, comprometendo a realização do programa, que define o distribuidor como o agente responsável pelas metas de descarbonização da matriz nacional de combustíveis;



d) Possibilidade de impacto na qualidade do produto - A venda direta das Usinas aos postos de abastecimento e a pretendida supressão do distribuidor, eliminaria a verificação adicional e complementar da qualidade do produto, colocando em risco a atual cadeia de garantia de qualidade;

e) Possibilidade de impacto na fiscalização da ANP - A atividade de distribuição regulada facilita a fiscalização assegurando os estoques operacionais mínimos, o controle de qualidade e segurança do produto, bem como o acompanhamento da eficiência logística, do transporte e da disponibilidade do produto ao consumidor final.

Assim, a partir dos principais elementos apresentados nas manifestações, conforme exposto, nas seções seguintes será mostrada a análise do grupo técnico.

6. IMPACTOS NA LOGÍSTICA DA VENDA DIRETA

46. As questões logísticas apresentadas não permitem concluir pela inviabilidade da extinção da proibição da venda direta de etanol combustível do produtor para o revendedor de etanol combustível. Isto porque, a eliminação da proibição por parte da ANP não é, por si só, capaz de determinar como será o comportamento dos agentes do mercado regulado. Dito de outra forma, não é possível atestar que haverá substancial venda direta dos produtores aos revendedores e que isto, então, ensejará as alegadas perdas de economia de escala para os transportadores e ineficiências logísticas.

47. A possibilidade da venda direta não se confunde com a obrigatoriedade da sua ocorrência. Isto será decidido conforme a viabilidade e os interesses de mercado, não mais por conta de uma proibição regulatória, em caso de alteração da regra atual. Se a operação revelar-se inviável ou sua ocorrência for local, como alegado nas manifestações da TPC, não haverá os impactos mencionados.

48. Apenas a título de esclarecimento, cabe pontuar que existe um leque de estruturas de governança para relações verticais de produção que derivam justamente do esforço das empresas de minimizarem seus custos totais de transação ao longo do tempo (Joskow, 1987)⁷. Assim, a concentração de mais de uma etapa da cadeia de produção de determinado bem ou serviço por uma mesma empresa é apenas uma das formas escolhidas pela empresa para coordenação de sua produção e que, em geral, constitui-se em opção que pode gerar, além de economias de escala e redução dos custos de transação (Williamson, 1985)⁸.

⁷ Disponível em <http://masonlec.org/site/rte_uploads/files/Joskow%20class%202%20reference.pdf>.

⁸ WILLIAMSON, O. *The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting*. New York: Free Press, 1985.



7. IMPACTOS TRIBUTÁRIOS

49. Acerca da necessidade de ajustes na legislação tributária para que haja o devido controle do cumprimento das obrigações e também a equivalência dos encargos tributários nas operações comerciais realizadas com e sem a atuação da distribuidora (evitando distorção concorrencial), trata-se de um tema complexo, que envolve esferas federativas diversas, cuja competência para adequar a legislação, de forma a ser permitida a venda direta, é da Receita Federal e das Secretarias de Fazenda Estaduais.

50. Neste sentido, considerando que, com a estrutura tributária atual, a permissão de venda direta de etanol hidratado pelas unidades produtoras para os postos revendedores poderá ensejar distorções no mercado de combustíveis, a ANP atuará em conjunto com as autoridades fazendárias, a fim de estabelecer o formato regulatório adequado, no âmbito de sua competência.

51. Como forma de harmonizar a regulação da ANP ao sistema tributário vigente, foi realizada reunião do grupo de trabalho com a Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria (Sefel), tendo sido combinada a criação de um grupo de trabalho no âmbito da Ministério da Fazenda com a participação da Sefel e da Receita Federal para avaliar os impactos tributários da venda direta.

52. Durante essa reunião, foi esclarecido, pela Sefel que a tributação do PIS/COFINS possui como base legal o art. 5º, da Lei 9.718/1998, existindo regime especial com valor específico por litro de combustível, havendo incidência no produtor e no distribuidor.

53. No regime do PIS/COFINS, o Poder Executivo pode diminuir a alíquota por decreto, que está atualmente em R\$ 0,13/litro no produtor e R\$ 0,11/litro no distribuidor, totalizando R\$ 0,24/litro na cadeia do etanol.

54. Ainda de acordo com aquela Secretaria, na venda direta do etanol da usina para o revendedor, uma das opções pensadas era de colocar toda a tributação no produtor, o que exige alteração legal, pois se faz necessário aumentar a alíquota do PIS/COFINS que hoje incide no produtor e está em seu valor máximo.

55. Outra alternativa, reside na possibilidade de se estabelecer a Cide no produtor com a alíquota de R\$ 0,03/litro, mas de qualquer forma haveria perda de arrecadação de R\$ 0,08/litro.

56. Já para o ICMS, a Sefel destacou que seria necessário estabelecer a monofasia, o que exige aprovação do Confaz. Ocorre que, segundo a Secretaria, em consultas preliminares, o Estado de São Paulo seria contra, pois possui a menor alíquota de ICMS dentre os Estados e, normalmente, para ser aprovado pelo Confaz, haveria a necessidade de que fosse adotada a alíquota de maior valor.

(Handwritten signatures and initials follow)

8. IMPACTOS NO CONTROLE DE QUALIDADE DO ETANOL

57. Atualmente, todos os agentes que atuam no mercado regulado de combustíveis são solidariamente responsáveis pela qualidade dos produtos, conforme o art. 18 da Lei nº 9.847/1999:

Art. 18. Os fornecedores e transportadores de petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis respondem solidariamente pelos vícios de qualidade ou quantidade, inclusive aqueles decorrentes da disparidade com as indicações constantes do recipiente, da embalagem ou rotulagem, que os tornem impróprios ou inadequados ao consumo a que se destinam ou lhes diminuam o valor. (grifo nosso)

58. O produtor é hoje, portanto, responsável pela qualidade do etanol combustível que fornece à distribuidora e, do mesmo modo, no caso de permissão da venda direta ao posto revendedor, será responsável pelo produto vendido a este, por determinação legal.

59. Adicionalmente, a Resolução ANP nº 19, de 15/04/2015, que estabelece a especificação do etanol combustível e as obrigações quanto ao controle da qualidade a serem atendidas pelos diversos agentes econômicos da cadeia de fornecimento, define os documentos da qualidade a serem emitidos para comprovar a conformidade do produto antes da comercialização; possui como anexo o Regulamento Técnico nº 2/2015, que faz referência às características que determinam a qualidade mínima obrigatória do etanol combustível e, no art. 2º e item 3 do referido Regulamento Técnico, estabelecem expressamente:

Art. 2º É vedada a comercialização de Etanol Anidro Combustível e Etanol Hidratado Combustível que não se enquadrem nas especificações estabelecidas no Regulamento Técnico, parte integrante desta Resolução.

3. Especificações

Todos os agentes que comercializam o Etanol Combustível deverão atender aos limites estabelecidos na especificação, mesmo nos casos em que as análises não são obrigatórias.

60. O controle da qualidade do etanol é realizado nos estabelecimentos das distribuidoras, pois ali se armazena o combustível e, com isso, caso não haja condições apropriadas, o produto poderá ter suas especificações alteradas e, assim, verificar-se sua inadequação ao consumo que se destina. O boletim de conformidade, emitido pelo distribuidor (art. 8º da Resolução ANP nº 19/2015), contém menor número de análises que o certificado de qualidade, contudo se faz necessário, pois a distribuidora recebe combustíveis de diversas origens que são armazenados misturados. Vale ressaltar que, a priori, nenhuma característica do produto deveria estar alterada, considerando que o combustível já estava especificado ao sair da usina, sendo dito documento da qualidade, como indicado pelo nome, responsável por atestar que o combustível dos tanques das bases não se contaminou no transporte após a certificação realizada na usina e se mantém conforme.



61. Se não há armazenamento na distribuidora, não há necessidade de efetuar uma nova avaliação quanto à qualidade do produto. Sendo assim, é impróprio considerar que se elimina uma verificação "adicional" sobre a qualidade, pois esta não é, de fato, necessária, se não há o armazenamento no estabelecimento distribuidor. O produtor de etanol emite, obrigatoriamente, o certificado da qualidade (art. 4º da Resolução ANP nº 19/2015) de forma a atestar que o produto contido nos tanques para expedição está especificado. O produtor é obrigado a atender as especificações da ANP quanto ao produto que comercializará com o revendedor, como mencionado, e a fiscalização da Agência já atua em relação a todos os agentes econômicos que compõem a cadeia de abastecimento de combustíveis.

62. Vale ressaltar que operação similar a venda direta hoje já é praticada pelo mercado, modalidade de venda à ordem de etanol, com o produtor realizando os ensaios de forma a atender a especificação completa do produto, tendo em vista que o etanol não é encaminhado às instalações da distribuidora. Adicionalmente, deve ser coletada obrigatoriamente amostra testemunha a ser entregue ao revendedor.

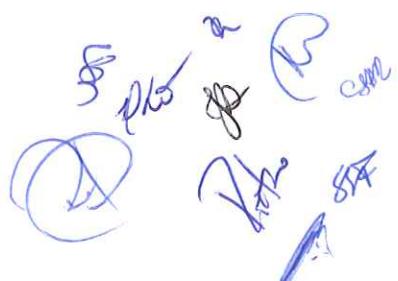
63. Destaca-se que a determinação das características específicas do boletim de conformidade: resíduo por evaporação, teor de cloretos e teor de hidrocarbonetos, conforme estabelecido na Tabela VI do Regulamento Técnico nº 2/2015, deverá ser realizada caso o transporte do etanol até o revendedor ocorra através dos modais dutoviário ou aquaviário, observando-se as notas (12) e (14) do referido Regulamento Técnico. Ressalta-se que tais análises devem ser feitas no final do transporte, antes da entrega do produto ao posto revendedor. Adicionalmente, para o teor de metanol que consta como obrigatoriedade para distribuidora analisar e reportar no boletim de conformidade, deve ser realizada independente do modal de transporte.

64. Caso seja permitida a venda direta ao revendedor, deverão ser aplicadas as mesmas obrigações acima descritas para tal operação.

65. Haverá a necessidade de ajustes da regulação da ANP que trata do controle da qualidade do etanol combustível para contemplar a venda direta. Destacam-se, por exemplo: (i) a determinação das características específicas do boletim de conformidade, como o resíduo por evaporação e os teores de hidrocarbonetos e metanol, conforme estabelecido na Tabela VI do Regulamento Técnico nº 2/2015, e (ii) o que dispõe a Resolução ANP nº 9, de 07/03/2007, em especial a entrega de amostra-testemunha ao revendedor.

66. Embora seja necessário proceder algumas alterações na regulação para atribuir ao produtor de etanol as disposições cabíveis atualmente consideradas para o distribuidor, não há impedimento em relação ao controle de qualidade do etanol combustível.

67. Diante do exposto, não existe impedimento quanto à venda direta do etanol hidratado combustível do produtor aos postos revendedores desde que os agentes envolvidos atendam e garantam a especificação do produto conforme a Resolução ANP nº 19/2015 ou outra que venha substituí-la.



9. IMPACTOS NO RENOVABIO

68. O RenovaBio foi criado pela Lei nº 13.576/2017, a qual institui a Política Nacional de Biocombustíveis, e regulamentado pelo Decreto nº 9.308/2018, que dispõe sobre as metas compulsórias anuais de redução de gases causadores do efeito estufa para comercialização de combustíveis.

69. De forma sucinta, os instrumentos do Programa RenovaBio são:

- a) Estabelecimento de metas nacionais de redução de emissões para a matriz de combustíveis, definidas para um período de 10 anos. As metas nacionais serão desdobradas em metas individuais, anualmente, para os distribuidores de combustíveis, conforme sua participação no mercado de combustíveis fósseis;
 - b) Certificação da produção de biocombustíveis, atribuindo-se notas diferentes para cada produtor, em valor inversamente proporcional à intensidade de carbono do biocombustível produzido. A nota refletirá exatamente a contribuição individual de cada agente produtor para a mitigação de uma quantidade específica de gases de efeito estufa em relação ao seu substituto fóssil (em termos de toneladas de CO_{2eq}).

70. A ligação desses dois instrumentos se dará com a criação do CBIO (Crédito de Descarbonização), conforme ilustrado na Figura 1.

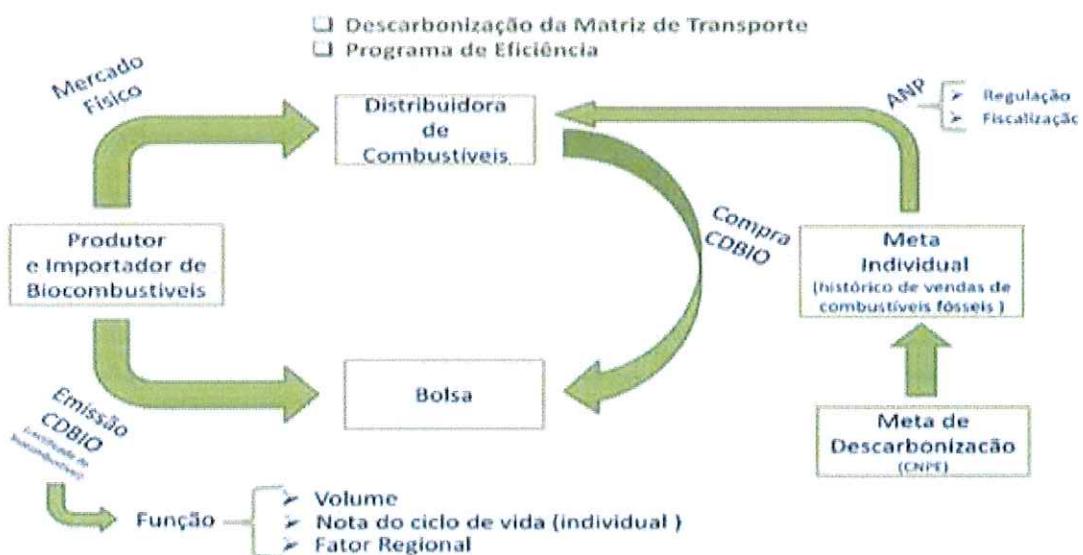


Figura 1. Funcionamento do RenovaBio

R
Sho
Foto
SFA

71. O CBIO será um ativo financeiro, negociado em bolsa, emitido pelo produtor de biocombustível, a partir da comercialização (nota fiscal). Os distribuidores de combustíveis cumprirão a meta ao demonstrar a propriedade dos CBIOs em sua carteira.

72. A seguir estão transcritos os artigos 13 e 7º da Lei nº 13.576/2017 que merecem destaque.

Art. 13. A emissão primária de Créditos de Descarbonização será efetuada, sob a forma escritural, nos livros ou registros do escriturador, mediante solicitação do emissor primário, em quantidade proporcional ao volume de biocombustível produzido, importado e comercializado.

§ 1º A definição da quantidade de Créditos de Descarbonização a serem emitidos considerará o volume de biocombustível produzido, importado e comercializado pelo emissor primário, observada a respectiva Nota de Eficiência Energético-Ambiental constante do Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis do emissor primário.

*Art. 7º A meta compulsória anual de que trata o art. 6º desta Lei será desdobrada, para cada ano corrente, **em metas individuais, aplicadas a todos os distribuidores de combustíveis, proporcionais à respectiva participação de mercado na comercialização de combustíveis fósseis no ano anterior.***

73. Conclui-se que a supracitada Lei em seu art. 13 não é explícita sobre vedação de comercialização direta de etanol pelos produtores para postos revendedores. Isto é, a comercialização direta com revendedores poderia possibilitar a geração de CBIOs, apesar do art. 7º estabelecer que as metas compulsórias são aplicadas somente aos distribuidores de combustíveis e de forma proporcional à respectiva participação de mercado na comercialização de combustíveis fósseis no ano anterior.

74. Contudo, cabe enfatizar que ainda será publicada a regulamentação sobre emissão e comercialização de CBIO, conforme estabelecido no art. 17 a seguir transcrito.

Art. 17. Regulamento disporá sobre a emissão, o vencimento, a distribuição, a intermediação, a custódia, a negociação e os demais aspectos relacionados aos Créditos de Descarbonização.

75. A definição do primeiro ciclo de metas de descarbonização do RenovaBio pelo CNPE foi realizada na Resolução CNPE nº 5/2018, após Consulta Pública nº 46 de 04/05/2018, baseada em premissas, constantes na Nota Técnica nº 12-2018-DBIO-SPG. A princípio, não parece que o modelo desenvolvido pelo MME, submetido ao Comitê do RenovaBio e aprovado pelo CNPE seja influenciado pela alteração na distribuição do consumo entre etanol e gasolina, fruto do possível impacto da possibilidade de venda direta do etanol dos produtores para os revendedores.

76. A forma com que o RenovaBio foi concebido baseou-se na escolha do distribuidor (Figura 1) para o estabelecimento das metas de descarbonização, pois tal agente no modelo atual concentra todo o combustível comercializado. Tais metas compulsórias anuais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa serão aplicadas a todos os distribuidores de



combustíveis, sendo proporcionais à respectiva participação de mercado na comercialização de combustíveis fósseis no ano anterior. Tal diretriz encontra-se no art. 5º da Lei nº 13.576/2017.

77. Em síntese, a Lei nº 13.576/2017 não define se somente a venda de combustível do produtor ou importador para a distribuidora permitiria emissão de CBIOs. Porém, a regulamentação do mercado de CBIO ainda não foi publicada. No caso de modificação da regulamentação da ANP prevendo a venda direta de etanol, recomenda-se que o Comitê RenovaBio seja comunicado para que avalie possíveis impactos nas simulações usadas para cálculo da meta do programa.

10. IMPACTOS NA FISCALIZAÇÃO

78. Os produtores de etanol, na qualidade de agentes regulados, assim como os distribuidores de combustíveis e os postos revendedores, já estão sujeitos à fiscalização regularmente realizada pela SFI:

Art. 1º A fiscalização das atividades relativas às indústrias do petróleo e dos biocombustíveis e ao abastecimento nacional de combustíveis, bem como do adequado funcionamento do Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis e do cumprimento do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis, de que trata a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, será realizada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) ou, mediante convênios por ela celebrados, por órgãos da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

(...).

II - produção, importação, exportação, transporte, transferência, armazenagem, estocagem, distribuição, revenda e comercialização de biocombustíveis, assim como avaliação de conformidade e certificação de sua qualidade;

(...). (grifo nosso)

79. Portanto, a possibilidade de venda direta do etanol combustível, além da realização do modelo de operação já usado no mercado hoje, não ensejará tarefa adicional neste sentido para a fiscalização da ANP.

11. IMPACTOS NA CONCORRÊNCIA

80. No que tange aos aspectos estritamente concorrenciais, verifica-se que as contribuições apresentadas no âmbito da TPC indicam a possibilidade de ampliação da concorrência com efeitos positivos sobre a eficiência econômica do mercado como principais

*an
D
a
PHS
PHS
JF
SPT
e
M
C
A*

elementos em favor da possibilidade de venda direta de etanol hidratado das unidades produtoras para os postos revendedores.⁹

81. Destaca-se manifestação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) recebida pela ANP no âmbito da TPC 02/2018¹⁰, propondo que esta Agência repense a regra contida na Resolução que veda a comercialização direta de etanol hidratado para postos revendedores de combustíveis, expondo o que segue,

"(...) ao impedir o fornecedor de etanol de vender seu produto diretamente ao posto revendedor, produz ineficiências econômicas, à medida em que impede o livre comércio e dificulta a possibilidade de concorrência que poderia existir entre produtor de etanol e distribuidor de combustível."

82. Sobre esse tema, acrescenta-se que a Portaria Conjunta Cade/ANP nº 4, de 11/06/2018, instituiu grupo de trabalho com a finalidade, entre outras, de avaliar a implementação das medidas propostas no estudo "*Repensando o setor de combustíveis: medidas pró-concorrência*"¹¹, nas quais se inclui a de permitir que produtores de etanol vendam diretamente aos revendedores varejistas.

83. Nesse estudo, o Cade se manifesta no sentido de que caberia à ANP avaliar quais seriam as justificativas para a manutenção da regra atualmente em vigor uma vez que, do ponto de vista econômico, ao impedir a comercialização direta entre unidades produtoras e postos revendedores, impondo a necessidade de um agente intermediário, se induz o fenômeno conhecido como "dupla margem de lucro", gerando assim, ineficiências alocativas.

84. Assim, a possibilidade de venda direta poderia contribuir para ampliar a concorrência na oferta de etanol aos postos revendedores, uma vez que, como entrantes, as usinas teriam, a depender das condições do mercado, possibilidades de competir com os distribuidores, com impactos positivos sobre a eficiência econômica do mercado.

85. No entanto, vale indicar que, considerando as regras regulatórias vigentes, postos bandeirados devem adquirir combustível da distribuidora contratada (bandeirada). Assim, verifica-se que somente os postos revendedores bandeira branca teriam a possibilidade de aquisição de etanol diretamente das unidades produtoras de etanol.

86. Na Nota Técnica Conjunta nº 001/2018/SDL-SDR, a SDR já havia apontado que, do ponto de vista concorrencial, no que se refere à possibilidade de permitir que as unidades produtoras de etanol comercializem diretamente com os postos revendedores, em tese, "(...)"

⁹ Vale reforçar que a permissão regulatória para venda direta de etanol hidratado dos produtores para os revendedores não determina a exclusão das distribuidoras na cadeia do etanol, mas sim a inclusão de nova possibilidade de comercialização que, atualmente, é vedada.

¹⁰ Nota Técnica nº 24/2018/DEE/CADE, de 06/09/2018.

¹¹ Publicado pelo Departamento de Estudos Econômicos do Conselho Administrativo de Defesa Econômica.



eliminação de um elo da cadeia de abastecimento poderia ampliar a concorrência no mercado e a eficiência econômica, em situações específicas, com impactos positivos sobre os preços ao consumidor final".

87. A referida Nota Técnica Conjunta expõe, ainda, que, considerando a estrutura tributária atual, a permissão de venda direta de etanol hidratado pelas unidades produtoras para os postos revendedores resultaria num recolhimento desigual de PIS/Cofins e ICMS entre produtores/importadores e distribuidores, o que poderia ensejar distorções no processo competitivo e na otimização logística da cadeia. Sobre essa questão, resgatam-se os elementos expostos na seção 7, indicando que depende da Receita Federal e das Secretarias de Fazenda Estaduais a adequação do atual sistema tributário. Entretanto, é importante que se pondere possíveis efeitos de eventual permissão de venda direta usina-posto ante as regras tributárias vigentes, o que será objeto de estudo específico conforme seção 7 desta Nota.

88. O Cade expôs que, do ponto de vista concorrencial, as regras estabelecidas pela ANP para formação de estoques de etanol (Resolução ANP nº 67/2011) podem minimizar o potencial estímulo competitivo a ser gerado pela venda direta da usina para o posto, nos seguintes termos:

"Uma usina deveria ser indiferente em vender diretamente seu produto a postos de gasolina ou vender seu produto a distribuidoras de combustível. No entanto, segundo resolução da ANP, publicada em 22 de fevereiro deste ano, apenas existe obrigação de manutenção de estoque equivalente a 25% do volume comercializado para agentes sem contrato, ou seja, para agentes que possuam menos de 90% da produção contratualizada com o oligopólio das distribuidoras."

89. Segundo o Conselho, esta norma *"interfere ou pode interferir no nível de rivalidade que a venda direta do etanol ao posto de combustível terá no mercado, já que, caso seja mantida tal obrigatoriedade, possivelmente, a venda direta, àqueles que queiram fugir do ônus do estoque relatado acima, poderá, no máximo, se limitar a 10% da capacidade restante da usina, não-contratualizada."*

90. Vale indicar que a Resolução ANP nº 67/2011 versa sobre a comercialização e necessidade de manutenção de estoque de etanol anidro, ao passo que, a presente TPC trata da possibilidade de venda direta usina-posto de etanol hidratado, de modo que, em princípio, não parece haver relação dos argumentos trazidos pelo Cade com o escopo desta TPC..

91. Diante do exposto, as escolhas devem ser realizadas a partir da ponderação de um conjunto complexo e amplo de efeitos, observando-se disposições e princípios legais que devem nortear a atuação da autoridade regulatória setorial. Assim, sugere-se prosseguir com os estudos a respeito da possibilidade de alteração da norma regulatória que veda a venda direta de etanol das unidades produtoras para os postos revendedores.



12. IMPACTOS NA PRODUÇÃO DE COMBUSTÍVEIS

92. Considerando a adequação do ordenamento jurídico-regulatório setorial instituído pela ANP sobre as regras de comercialização envolvendo etanol combustível entre produtores, distribuidores e revendedores de combustíveis líquidos, a resolução que seria impactada com a permissão regulatória para a venda direta de etanol hidratado dos produtores para os revendedores é a Resolução ANP nº 734/2018, que trata da produção de biocombustíveis.

93. Em seu art. 17 constam limitações à comercialização, conforme transrito abaixo:

Art. 17. O produtor de etanol somente poderá comercializar etanol combustível com:

- I - distribuidor de combustíveis líquidos autorizado pela ANP;*
- II - outro produtor de etanol autorizado pela ANP;*
- III - cooperativa de produtores de etanol cadastrada pela ANP;*
- IV - empresa comercializadora de etanol cadastrada pela ANP;*
- V - agente operador de etanol cadastrado pela ANP;*
- VI - exportador de etanol; ou*
- VII - mercado externo, diretamente.*

94. Dessa forma, o produtor de etanol somente pode comercializar etanol combustível com distribuidor, outro fornecedor de etanol (produtor, cooperativa de produtores, empresa comercializadora ou agente operador), exportador de etanol ou mercado externo. Tais limitações de comercialização são provenientes daquelas impostas pelas regulamentações dos segmentos de distribuição.

95. Considerando uma nova regra para a comercialização de etanol combustível que exclua a vedação da venda direta de etanol hidratado do produtor para o posto revendedor varejista de combustível, a ANP terá que alterar o art. 17 da Resolução ANP nº 734/2018, incluindo essa última figura na relação de compradores.

13. CONSIDERAÇÕES FINAIS

96. Esta Nota Técnica analisou as contribuições recebidas durante a Tomada Pública de Contribuições nº 2/2018, considerando os possíveis impactos da venda direta de etanol hidratado das usinas para os revendedores na logística, no controle de qualidade, na concorrência, na fiscalização, no RenovaBio, na tributação e na produção de etanol.

97. Quanto aos impactos na logística, deve ser esclarecida que a autorização da venda direta das usinas para os revendedores não se constitui no estabelecimento de uma obrigação por parte da ANP de que sempre ocorrerá venda direta, havendo a supressão da figura do distribuidor em todos os casos, mas apenas a criação de uma alternativa.

98. Quanto ao controle de qualidade, o distribuidor emite o Boletim de Conformidade que contém menor número de análises que o certificado de qualidade, pois a distribuidora recebe



combustíveis de diversas origens que são armazenados misturados. Nesse caso, se não há armazenamento na distribuidora, não há necessidade de efetuar uma nova avaliação quanto à qualidade do produto. No entanto, salienta-se a necessidade de observância, nos casos de venda direta de etanol, pelo produtor das mesmas regras regulatórias para o controle da qualidade atualmente realizadas pelas distribuidoras, por exemplo, a coleta de amostra-testemunha e o ensaio obrigatório de metanol.

99. Quanto aos impactos na concorrência, a análise realizada a partir das contribuições do Cade indica que a permissão da venda de etanol diretamente das unidades produtoras para as revendas varejistas, poderia contribuir para ampliar a concorrência e a eficiência econômica no mercado, em situações específicas, com possíveis impactos positivos sobre os preços praticados ao consumidor final.

100. Quanto aos impactos na fiscalização, tendo em vista que os produtores de etanol, na qualidade de agentes regulados, assim como os distribuidores de combustíveis e os postos revendedores, já estão sujeitos à fiscalização regularmente realizada pela SFI, não haverá impacto adicional.

101. Quanto ao RenovaBio, tendo em vista que as metas das distribuidoras são calculadas a partir do *market share* de combustíveis fósseis, não haveria impacto para a Política Nacional de Biocombustíveis. Em adição, caso a regulamentação superveniente determine que só haverá geração de CBIO quando a venda for realizada para as distribuidoras, caberá ao produtor de etanol hidratado decidir se compensa vender o etanol hidratado para as distribuidoras e receber a receita adicional da venda do CBIO ou vender diretamente para o revendedor.

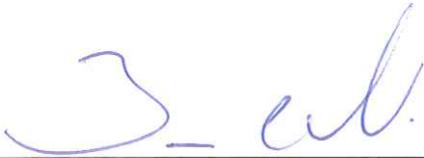
102. Quanto à produção de etanol, as limitações de comercialização são provenientes daquelas impostas pelas regulamentações dos segmentos de distribuição, não havendo óbice técnico da SPC.

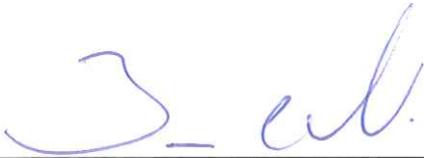
103. Quanto aos impactos tributários, considerando a estrutura tributária atual, a permissão de venda direta de etanol hidratado pelas unidades produtoras para os postos revendedores poderia ensejar distorções no mercado de combustíveis.

104. Em conclusão, não foram encontrados óbices regulatórios para a liberação da venda direta de etanol das Usinas para os revendedores, restando a questão tributária do PIS/COFINS e do ICMS. Dessa forma, recomenda-se que a Agência só autorize a venda direta após ser equacionada a questão tributária cuja análise vem sendo conduzida pelo Grupo de Trabalho instituído pela portaria MF nº 466, de 19 de novembro de 2018, composto por representantes da Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria (Sefel), da Secretaria de Promoção da Produtividade e Advocacia da Concorrência (Seprac) e da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) sob coordenação da Sefel, em que a ANP tem sido convidada a participar das reuniões.

(Assinaturas)

Elaboração:

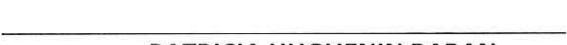

ADRIANA NICKEL LOURENÇO
Especialista em Regulação/DIR-4


BRUNO CONDE CASELLI
Superintendente/SDR

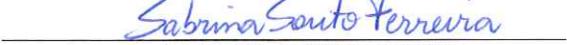

CELMA DA SILVA A. ROCCO
Especialista em Regulação/SBQ


GIL RIBEIRO FILHO
Especialista em Regulação/GAB

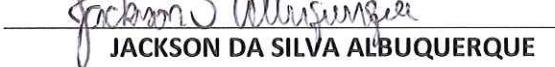

LUIZ FERNANDO DE SOUZA COELHO
Especialista em Regulação/SBQ


PATRICIA HUGUENIN BARAN
Especialista em Regulação/SDL


RAFAEL ANDRADE DA CRUZ
Especialista em Regulação/SDL

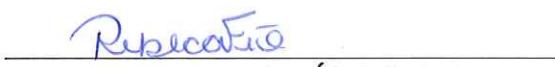

SABRINA SOUTO FERREIRA
Especialista em Regulação/SPC


DANIELLE LANCHARES ORNELAS
Especialista em Regulação/SBQ


JACKSON DA SILVA ALBUQUERQUE
Especialista em Regulação/SBQ


MARIA TEREZA DE O R ALVES
Especialista em Regulação/SDR


PIETRO ADAMO SAMPAIO MENDES
Especialista em Regulação/DG


REBECCA FÉO OLIVEIRA
Especialista em Regulação/SFI

Rio de Janeiro, 6 de dezembro de 2018