

Contribuições do Grupo Raízen no âmbito da Tomada Pública de Contribuições nº 02/2018

OBJETIVO DESTE DOCUMENTO

Apresentar as contribuições do Grupo Raízen no âmbito da Tomada Pública de Contribuições nº 02/2018, lançada por esta i. Agência com o objetivo de coletar sugestões, dados e informações sobre eventual elaboração de ato normativo estabelecendo novas regras para a comercialização de etanol combustível pelas usinas diretamente aos postos revendedores varejistas.

CONTEXTO

Como se sabe, diversas propostas de mudança na sistemática atual de comercialização do etanol hidratado estão em tramitação no Congresso, todas com o objetivo, em suma, de permitir que Produtores vendam o etanol hidratado diretamente para Postos Revendedores, o que é atualmente vedado pelo artigo 6º da Resolução ANP 43/2009. Tais propostas ganharam força, sobretudo, após a publicação do documento intitulado “Repensando o setor de combustíveis: medidas pró-concorrência” pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, em maio de 2018, por meio do qual este órgão sugeriu medidas que podem eventualmente melhorar o ambiente competitivo do setor de combustíveis, incluindo, dentre estas, a autorização de venda direta.

Tais propostas, contudo, têm sido objeto de dúvidas e questionamentos diversos pelos vários agentes interessados, incluindo entidades de representação dos próprios Produtores e Postos Revendedores, e também dos Distribuidores, órgãos técnicos diversos e, sobretudo, esta própria d. Agência, que se manifestou por meio da Nota Técnica Conjunta 001/2018/SDL-SDR, de 30 de maio de 2018¹.

¹ Para facilitar a referência, as manifestações mais relevantes seguem anexas a este documento.



Na referida Nota, os servidores que a assinam deixam evidente que tal proposta está longe de ser trivial, pois “(...) apresenta diversos aspectos a serem observados, dentre os quais se destacam as questões de natureza concorrencial e tributária”. Concordamos inteiramente com esta afirmação. E, em linha com isto, congratulamos a ANP por trazer a discussão para o âmbito da presente Tomada Pública de Contribuições, por meio da qual os diversos agentes regulados e autoridades públicas terão a chance de expor suas visões, pontos de preocupação e eventuais sugestões de melhoria, em um ambiente de debates técnicos, sem atropelos, que deve existir para discussões desta natureza.

De toda forma, como o tema já foi objeto de manifestações diversas durante a tramitação no Congresso, aproveitamos a oportunidade para repassar as várias questões levantadas sobre o tema que reafirmam a necessidade de um debate aprofundado sobre prós e contra:

a) NECESSIDADE DE REVISÃO NA ESTRUTURA TRIBUTÁRIA E PREOCUPAÇÃO COM FRAUDES E CONCORRÊNCIA DESLEAL DECORRENTES DO POTENCIAL AUMENTO NA EVASÃO (ANP, UNICA, PLURAL E FECOMBUSTÍVEIS)

Sobre o assunto, afirma a UNICA que, “Atualmente, o PIS e o COFINS incidentes sobre o etanol hidratado são recolhidos pelo produtor (R\$ 0,13 por litro) e pelo distribuidor (R\$ 0,11 por litro). A ausência do distribuidor exigirá mudanças na legislação que regula a cobrança deste tributo federal, concentrando a arrecadação no produtor (cerca de 360 usinas) ou repassando essa atribuição diretamente aos revendedores (mais de 40 mil postos). Essa ausência da distribuidora também exigirá mudanças no regulamento do ICMS instituído pelos Estados”.

Na mesma linha, diz a ANP que “(...) não existe previsão legal para a cobrança de PIS/Cofins (distribuição) e ICMS na etapa inicial da cadeia sucroalcooleira, o que faz surgir dúvidas acerca da aplicação das normas tributárias vigentes no caso de alteração da norma regulatória da ANP em análise. Desse modo, a mera supressão do artigo 6º da Resolução da ANP nº 43, de 22 de dezembro de 2009, criando a permissão para que as usinas produtoras de etanol comercializem o produto diretamente com os



postos revendedores de combustíveis, sem que haja revisão das regras tributárias vigentes, pode levar à queda de arrecadação pelo simples fato de parte significativa da tributação sobre o biocombustível incidir a etapa de distribuição. Deste modo, estima-se que a ausência do devido recolhimento somente do PIS/Cofins incidente na etapa de distribuição tenha o potencial de produzir **perda de arrecadação calculada em R\$ 2,185 bilhões anuais**, com base na estimativa das vendas esperadas para 2018. Ademais, sob a estrutura tributária atual, o fim da vedação à comercialização de venda direta de etanol hidratado pelas unidades produtoras de etanol para os postos revendedores de combustíveis resultaria num recolhimento desigual de PIS/Cofins entre produtores/importadores e distribuidores, ensejando distorções no processo competitivo, o qual tem por objetivo promover a maior eficiência dos agentes”;

b) PREJUÍZO À IMPLEMENTAÇÃO DO RENOVABIO (ANP, UNICA e PLURAL)

Como refere a UNICA, “A nova Política Nacional de Biocombustíveis institui as distribuidoras como parte obrigada para o cumprimento das metas de redução de emissões, por serem as responsáveis pela comercialização de combustíveis fósseis e renováveis”. Neste sentido, caso permitida a venda direta, o programa Renovabio – construído à duras penas, fruto de debates intensos entre todos os agentes envolvidos, e celebrado como um dos maiores avanços de política agroindustrial do Brasil das últimas décadas – ficará desconfigurado, e inviabilizado. Ainda que seja possível revê-lo de maneira a compatibilizá-lo com um novo cenário em que a venda direta está autorizada², parece-nos improvável que isto possa ocorrer rapidamente, sendo certo que, até que algum caminho seja efetivamente escolhido, haverá grande incerteza sobre seu futuro, gerando insegurança para investimentos de longo prazo, o que é, precisamente, o objetivo fundamental pretendido pela Política Nacional de Biocombustíveis;

² Tal como sugerido pelo representante do CADE durante o Workshop sobre o cenário atual e perspectivas para o mercado de combustíveis no Brasil, realizado pela ANP de 8 a 10 de agosto deste ano em Búzios.



c) AUMENTO DO RISCO PARA CONSUMIDORES, TRABALHADORES E MEIO AMBIENTE EM RAZÃO DA FRAGILIZAÇÃO DOS PROCESSOS DE CONTROLE DE QUALIDADE DOS COMBUSTÍVEIS FORNECIDOS AOS POSTOS REVENDEDORES (PLURAL E FECOMBUSTÍVEIS)

Como afirma a Plural, “a atividade de distribuição tem um risco inerente que exige das empresas que exercem a atividade investimentos em procedimentos, processos e treinamentos, para garantia da preservação do meio ambiente e da segurança das operações. (...) Se estes processos e exigências técnicas não forem observados, aumentam os riscos à saúde e à integridade dos trabalhadores e dos consumidores, sem mencionar os riscos ao meio ambiente decorrente da manipulação de produtos inflamáveis em áreas urbanas ou rodovias”.

Na mesma linha, a Fecombustíveis complementa afirmando que “O controle de qualidade do etanol é outro aspecto prioritário desta matéria, que deve ser levada em consideração. Em 2017, as vendas de etanol hidratado atingiram 13,6 milhões de m³, representando 9,1% do total de participação na matriz veicular nacional. Este grande volume comercializado passa pelo controle de qualidade das distribuidoras, com o produto analisado em laboratórios.

Corroborando a importância do tema e a relevância do papel dos processos das distribuidoras para a garantia da qualidade operacional do produto, veja-se que, apesar de admitida pela legislação fiscal, a própria sistemática de aquisição e entrega por conta e ordem do produto nos Postos Revendedores possui utilização bastante estreita no mercado. Poucas distribuidoras (em geral, as de menor participação de mercado) adotam esta prática, visto os riscos atraídos para a cadeia de consumo.



d) **AUMENTO DO “CUSTO MÉDIO PARA SERVIR”, DECORRENTE DO AUMENTO DE CUSTOS DE TRANSAÇÃO E DA PERDA DE EFICIÊNCIA LOGÍSTICA, OPERACIONAL E ADMINISTRATIVA (ANP e PLURAL)**

Como destacou a ANP por meio da Nota Técnica Conjunta 001/2018/SDL-SDR, a agência, respaldada por sua competência legal, “(...) optou por definir o modelo do abastecimento nacional de combustíveis a partir da divisão de responsabilidades entre produção, distribuição e revenda, de modo que todo combustível, antes de chegar ao revendedor, deve passar por empresas distribuidoras de combustíveis autorizadas pela Agência. Na concepção original da cadeia de abastecimento de combustíveis, os distribuidoras de combustíveis são os agentes que realizam a intermediação entre fornecedores e consumidores finais”.

As razões desta opção são dadas na sequência: “O modelo atual, distinguindo o papel de produtores, de distribuidores e de varejistas/consumidores, apresenta as seguintes vantagens:

1. **Economia de escala:** a economia trabalha de modo mais eficiente com a distinção entre atacadistas, pois permite negociações em grandes volumes, otimização de fretes, administração dos varejistas, entre outros;
2. **Relacionamento comercial entre distribuidores e revendedores:** a vinculação entre esses dois elos da cadeia facilita a concessão de crédito aos agentes que operam no varejo; e
3. **Capilaridade:** a logística dos distribuidores é presente em todos os estados e assegura a competitividade e entrega em todas as regiões, além de possuírem bases de armazenagem em todas as regiões produtoras de etanol”.

Na mesma linha, a Plural detalhou e quantificou a perda de eficiência que poderia ser esperada em um cenário hipotético em que todo o etanol hidratado passasse a ser comercializado diretamente por Produtores, sem passar por distribuidoras. Em razão (1) da perda dos modais de alto volume, incluindo dutos, ferrovias e bi-trens, na rota usina para o posto

(2) do aumento do tempo total de viagem no processo de entrega direta em função da fragmentação dos volumes por postos; (3) da produtividade mais baixa na utilização da frota contratada pela usina face a limitação da infraestrutura de carregamento; (4) da perda de escala na contração de frete; e (5) do incremento do custo administrativo e operacional das usinas para atividades de carregamento/armazenagem, haveria um incremento do custo médio para servir que supera R\$870 milhões ao ano.

Por fim, a ANP afirma que “Em relação a maior eficiência logística da distribuição, há que se destacar que, enquanto inúmeras distribuidoras atuam nacionalmente, as usinas de etanol concentram-se localmente nos estados produtores de cana-de-açúcar, o que limita eventuais benefícios da comercialização direta de etanol. A configuração atual do mercado não impede que distribuidores possam operar regionalmente, caso seja comercialmente vantajoso, nem tampouco que produtores constituam suas próprias distribuidoras”.

PROPOSTA ALTERNATIVA

Por todo o exposto acima, vê-se que não é recomendável permitir-se, pura e simplesmente, que Produtores sejam autorizados a vender etanol hidratado para Postos Revendedores: **tal fato (1) geraria expressiva perda de arrecadação imediata, aumentando as oportunidades de fraude e distorções competitivas, (2) colocaria em risco importante política pública recém-construída a duras penas (Renovabio), (3) aumentaria o “custo médio para servir” do produto em razão do aumento de custos de transação e da perda de eficiência logística, operacional e administrativa que um atacadista na cadeia traz e (4) aumentaria o risco para consumidores e meio ambiente em razão da fragilização dos processos de controle de qualidade dos combustíveis fornecidos aos postos revendedores.**

Além disso, importante ainda ressaltar que uma possível autorização para Produtores comercializarem diretamente etanol hidratado para Postos Revendedores não teria a abrangência que parece ser esperada, uma vez que grande parcela dos Postos Revendedores possuem contratos de exclusividade com distribuidoras (postos que possuem contrato comercial com distribuidoras).

e, por força da regulação desta própria Agência (Res. 41/13), há obrigatoriedade de aquisição dos produtos combustíveis das respectivas distribuidoras a que os Postos Revendedores tenham optado por se vincular.

Ou seja, os supostos benefícios de uma eventual comercialização direta Produtor-Posto Revendedor, caso existissem, estariam limitados a uma parcela reduzida do mercado (postos que não possuem contrato comercial com distribuidoras), o que, além de restringir significativamente a potencial abrangência da medida, poderia causar um desequilíbrio concorrencial no próprio setor da revenda, visto que grande parte do mercado estará obrigada, do ponto de vista regulatório e contratual, a adquirir o etanol exclusivamente das distribuidoras.

Em resumo, e como forma de contribuir para a melhor compreensão dos pontos expostos até aqui, segue um breve resumo apontando as mudanças que seriam necessárias para viabilizar a proposta inicial sob exame e os riscos inerentes a esta hipótese, o que revela claramente não ser este o melhor caminho a ser traçado.

Ações necessárias	Riscos envolvidos
(i) Adequação da Res. 43/09;	(i) Expressiva perda de arrecadação
(ii) Necessidade de reforma da estrutura tributária: mudanças no regulamento do ICMS instituído pelos Estados e do PIS/Cofins;	(ii) Aumento das oportunidades para o cometimento de fraudes e práticas anticompetitivas;
	(iii) Esvaziamento do Programa Renovabio;
	(iv) Aumento do custo de transação em razão da perda de eficiência logística, operacional e administrativa que um atacadista possui;
	(v) Fragilização dos processos de controle de qualidade, colocando em risco consumidores e o meio ambiente.

Sem prejuízo das indicações acima – em especial, dos riscos apontados –, parece haver alternativa mais simples para facilitar o acesso dos Produtores aos Postos Revendedores nos casos em que, eventualmente, houver apetite dos agentes interessados: **facilitar a abertura de Distribuidora vinculada a Produtor**.

Como se sabe, e foi reafirmado pela ANP, UNICA e PLURAL em suas manifestações, já é permitido pelo atual arcabouço regulatório que Produtores detenham participação (integral ou parcial) em Distribuidoras. De toda forma, para facilitar e baratear este processo, poderia ser admitido que Produtores possam, se assim desejarem, abrir e obter autorização de distribuidor de modo mais célere, mediante a dispensa de determinados requisitos, desde que estas distribuidoras sejam subsidiárias integrais ou tenham parcela relevante de seu capital social (+ de 51%) detido por Produtor e tenham como objeto social exclusivo a comercialização do Etanol Hidratado produzido pela(s) usina(s) a que estejam verticalmente integradas. Abaixo, indicamos, de maneira resumida, as (poucas) alterações que precisariam ser feitas na atual regulação da ANP para abrir esta possibilidade:

- 1) Resolução ANP 58/14 – Regula a atividade de distribuição de combustíveis:
 - Art. 2º: inclusão de um inciso específico para definir o conceito da “Distribuidora vinculada”, como sendo aquela subsidiária de produtor de etanol, com estabelecimento administrativo e operacional localizados no mesmo endereço da planta produtora, e que possua como objeto social apenas a comercialização, com revendedor varejista, do Etanol Hidratado produzido pelo produtor de etanol a que esteja vinculada;
 - Art. 5º: inclusão de um §2º para autorizar a dispensa do atendimento dos incisos II (fluxos logísticos de suprimento, transporte e armazenagem) e III (projeto de instalação de armazenagem) no processo de habilitação da “Distribuidora vinculada”;



- Art. 6º, V: alteração da redação do dispositivo, para incluir a previsão de capital social de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) para a “Distribuidora vinculada”;
 - Art. 11: inclusão do §7º para prever que os requisitos exigidos nos incisos I, II e V não se aplicam aos processos de outorga da autorização da “Distribuidora vinculada”;
- 2) Resolução ANP 67/11 – Obriga a manutenção de estoque mínimo regulador de Etanol Anidro por produtores e distribuidores.
- Art. 14: inclusão de artigo para deixar claro que as disposições da Res. ANP 67/11 não se aplicam às “Distribuidoras vinculadas”.
- 3) Resolução ANP 43/09 – Regula a comercialização de Etanol Combustível.
- Art. 2º: inclusão de um inciso específico para definir o conceito da “Distribuidora vinculada”, como sendo aquela subsidiária de produtor de etanol, com estabelecimento administrativo e operacional localizados no mesmo endereço da planta produtora, e que possua como objeto social apenas a comercialização, com revendedor varejista, do Etanol Hidratado produzido pelo produtor de etanol a que esteja vinculada;
 - Art. 8º: inclusão de Parágrafo Único para disciplinar que a “Distribuidora vinculada” só poderá adquirir Etanol Hidratado do produtor a que esteja vinculada;
 - Art. 10-A: inclusão de Parágrafo Único para disciplinar que a regra do caput (envio de relatórios semanais à ANP sobre a aquisição e venda de gasolina A) não se aplica à “Distribuidora vinculada”.



Sendo o que nos cumpria informar, agradecemos desde já pela atenção e disponibilidade, e ficamos à disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais que se façam necessários.



Grupo Raízen
p/p Pedro Mizutani

